

L'évolution de la neutralité de 1914 à la guerre de 1939

Thèse pour le Doctorat en Droit

*présentée et soutenue le 14 décembre 1942, à 14 heures,
à la Faculté de Droit de l'Université de Paris,*

PAR

S. MAFFERT

JURY

Président : M. SCELLE, professeur.

Suffragants : { M. LAMPUÉ, professeur.
 { M. SIBERT, professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1942

L'évolution de la neutralité de 1914
à la guerre de 1939



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551816_0079

L'évolution de la neutralité de 1914 à la guerre de 1939

Thèse pour le Doctorat en Droit

*présentée et soutenue le 14 décembre 1942, à 14 heures,
à la Faculté de Droit de l'Université de Paris,*

PAR

S. MAFFERT

JURY

Président : M. SCELLE, professeur.

Suffragants : { M. LAMPUÉ, professeur.
 { M. SIBERT, professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

—
1942

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Au début du ^{xx}e siècle, au moment où la deuxième Conférence de la Haye clôturait ses travaux, la neutralité apparaissait comme un des domaines les mieux délimités du droit des gens. Une évolution séculaire l'avait dotée d'un régime très précis et très fouillé, qui faisait du statut de neutre une situation juridique particulièrement claire. Au moment où la guerre de 1914-1918 éclata, il sembla que ce statut allait être appliqué et respecté, et que les Etats non belligérants allaient pouvoir suivre en toute sécurité la lutte qui s'engageait entre les Puissances centrales et la Triple Entente. Quatre ans plus tard, le monde tout entier était impliqué directement ou indirectement dans la guerre. Jamais, jusqu'alors, les intérêts et les droits des neutres n'avaient été si complètement violés et foulés aux pieds.

Aujourd'hui, dans la troisième année d'une guerre dont le caractère universel est encore plus marqué que celui de la guerre de 1914, on peut chercher vainement sur la carte les Etats dont la situation internationale soit déterminée par le système de la neutralité classique. C'est la fin de l'évolution qui a commencé il y a vingt-cinq ans et qui s'est poursuivie d'une façon continue. Dans l'espace de ces quelques années, la neutralité a perdu graduellement de sa substance pour devenir, dans le système actuel du monde, un vestige périmé de l'ancien ordre international. Il est clair que dans la lutte mondiale actuelle, qui est une révolution de la société internationale elle-même, il n'y a plus, pour les Etats, la possibilité d'une abstention absolue, pure et simple, telle que l'envisageaient les lois anciennes de la neutralité.

Le déclin de la neutralité a commencé avec la guerre

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Au début du ^{xx}e siècle, au moment où la deuxième Conférence de la Haye clôturait ses travaux, la neutralité apparaissait comme un des domaines les mieux délimités du droit des gens. Une évolution séculaire l'avait dotée d'un régime très précis et très fouillé, qui faisait du statut de neutre une situation juridique particulièrement claire. Au moment où la guerre de 1914-1918 éclata, il sembla que ce statut allait être appliqué et respecté, et que les Etats non belligérants allaient pouvoir suivre en toute sécurité la lutte qui s'engageait entre les Puissances centrales et la Triple Entente. Quatre ans plus tard, le monde tout entier était impliqué directement ou indirectement dans la guerre. Jamais, jusqu'alors, les intérêts et les droits des neutres n'avaient été si complètement violés et foulés aux pieds.

Aujourd'hui, dans la troisième année d'une guerre dont le caractère universel est encore plus marqué que celui de la guerre de 1914, on peut chercher vainement sur la carte les Etats dont la situation internationale soit déterminée par le système de la neutralité classique. C'est la fin de l'évolution qui a commencé il y a vingt-cinq ans et qui s'est poursuivie d'une façon continue. Dans l'espace de ces quelques années, la neutralité a perdu graduellement de sa substance pour devenir, dans le système actuel du monde, un vestige périmé de l'ancien ordre international. Il est clair que dans la lutte mondiale actuelle, qui est une révolution de la société internationale elle-même, il n'y a plus, pour les Etats, la possibilité d'une abstention absolue, pure et simple, telle que l'envisageaient les lois anciennes de la neutralité.

Le déclin de la neutralité a commencé avec la guerre

de 1914-1918 et s'est poursuivi pendant le règne de la Société des Nations : la solidarité et l'organisation internationales sont incompatibles avec l'abstention des membres. Cependant les vices de structure de cet organisme ont amené sa paralysie et sa mort. D'un autre côté, la S. D. N. n'était pas une organisation universelle. Dès le début, les Etats-Unis s'étaient tenus à part. Traditionnellement neutres, se repentant amèrement de s'être laissé entraîner dans le conflit, dès la cessation des hostilités, ils firent savoir au monde que dorénavant on ne les prendrait plus à se mêler des affaires d'autrui et déclarèrent se désintéresser totalement de ce qui se passerait au dehors de l'hémisphère occidental. Au moment où éclata la guerre d'Ethiopie, qui porta le coup de grâce au système de la sécurité collective, le gouvernement américain, de peur d'être associé aux complications européennes, s'entoura du réseau protecteur des lois de neutralité.

Mais dès ce moment, un phénomène nouveau de solidarité se produisait, beaucoup plus puissant que l'organisation purement formelle de la Société des Nations et qui allait grouper les Etats du monde en deux camps qu'il est convenu d'appeler les démocraties et les Etats totalitaires. Les points de vue devaient avoir l'occasion de se préciser au cours des conflits qui se succédèrent à partir de 1935 : les deux blocs idéologiques prirent position à chaque occasion et s'opposèrent ainsi de plus en plus profondément. La guerre civile espagnole, par exemple, eut des répercussions internationales immenses ; c'étaient deux conceptions du monde qui s'affrontaient. Dans de telles conditions, la vieille neutralité classique ne pouvait plus s'appliquer ; on vit, au contraire, naître un état intermédiaire, la non-belligérance, qui constitue la négation même de tous les devoirs de la neutralité et qui n'est que l'étape préparatoire à la guerre elle-même. C'est alors qu'intervint le renversement de la politique américaine. De la neutralité, et même de la superneutralité, le gouvernement de Washington devait passer à la non-belligérance. Le revirement se manifesta ouvertement dès 1937. A partir de cette époque et graduellement, les Etats-Unis répudie-

ront tous les devoirs de la neutralité pour arriver à un stade où ils se trouvèrent pratiquement en guerre sans l'avoir déclarée. Le dernier pas sera franchi en décembre 1941. A ce moment-là, le monde tout entier est en guerre, directement ou non. Les républiques de l'Amérique Latine elles-mêmes ont dû renoncer à Rio de Janeiro à conserver une attitude d'impartialité et d'abstention.

PREMIÈRE PARTIE

La neutralité et l'organisation internationale.

CHAPITRE PREMIER

La neutralité classique.

La neutralité est une des notions les plus récentes du droit international. Ce n'est, en effet, qu'au xix^e siècle qu'elle est devenue véritablement une réalité sanctionnée par le droit et dotée d'un statut. M. Politis en donne la définition suivante : la condition de l'Etat qui en présence d'une guerre se poursuivant entre deux ou plusieurs autres Etats, reste en dehors de la lutte et s'efforce de conserver avec chacun des belligérants, dans toute la mesure du possible, les relations normales qu'il entretenait avec eux auparavant (1).

SECTION I. — LES DROITS ET LES DEVOIRS DES NEUTRES.

La neutralité est apparue à un moment bien précis du développement de la vie internationale et du Droit des gens. Elle n'a pas existé et était impossible dans le monde féodal aussi bien que dans le monde romain. La liberté du choix entre la participation et la non-participation a fini par s'imposer, mais bien lentement et avec de nombreux retours en arrière. Les premières théories générales de la neutralité datent de Grotius et de Bynkershoek,

(1) Politis, *La Neutralité et la Paix*, p. 11.

mais jusqu'à la fin du xviii^e siècle, les belligérants gardèrent l'habitude d'entraver par tous les moyens la navigation et le commerce des tiers ou d'utiliser leur territoire à des fins militaires. Les ligues de neutralité de 1780 et 1800 sont les premières manifestations politiques importantes d'une volonté de se tenir à l'écart des conflits et de n'y prendre part en aucune façon. Au début du xix^e siècle, pendant les guerres napoléoniennes, le commerce neutre fut de nouveau soumis à des actes vexatoires de la part des belligérants. Les déclarations de blocus et de contreblocus se succédèrent, et en 1807 le décret de Milan établit que tout navire se conformant aux règlements anglais serait dénationalisé et capturé. Après le Congrès de Vienne, un profond mouvement d'opinions dans le monde entier se manifesta en faveur de la neutralité qui allait, dès lors, s'affermir, se préciser et se développer. De nombreux auteurs, juristes et publicistes, ont analysé la notion et les conditions de la neutralité et ont construit des théories dont les bases essentielles étaient, d'une part, le droit des Etats neutres au respect de leur territoire et de leur souveraineté, et, d'autre part, le devoir des Etats neutres d'agir avec impartialité à l'égard des Etats belligérants et de s'abstenir à l'égard de chacun de toute mesure d'aide ou d'assistance.

§ 1. — *Les droits.*

Les deux aspects principaux des droits des neutres sont le respect de leur territoire et le respect de leurs relations. Pendant longtemps, on assista à la violation des territoires neutres par les belligérants qui y faisaient passer des troupes ou des convois de ravitaillement ou bien qui y enrôlaient des volontaires. A la fin du xviii^e siècle, cette situation se modifia. Le respect du territoire de l'Etat neutre exclut toute opération de guerre sur ce territoire et même toute mesure préparatoire à la guerre. L'article 1^{er} de la 5^e Convention de la Haye de 1907 déclare : « Le territoire des puissances neutres est inviolable », et l'article 2 : « Il est interdit aux belligérants de faire passer à travers

le territoire d'une puissance neutre des troupes ou convois soit de munitions, soit d'approvisionnement (1). »

La question de la navigation et du commerce neutres a soulevé de longues difficultés dûes aux modalités de la capture de la propriété ennemie sur mer et aux conceptions des belligérants sur la contrebande de guerre. Après les guerres du 1^{er} Empire, un essai de règlement de la question se fit jour dans le domaine pratique et politique. Au cours de la première moitié du xix^e siècle, les Etats européens et américains (Etats-Unis) signèrent un grand nombre de traités ayant pour but d'assurer le respect des droits des neutres. Les Etats-Unis s'accordèrent avec certains Etats européens pour adopter la règle « le pavillon couvre la marchandise » qui avait toujours été la grande revendication neutre. D'autre part, la règle de l'effectivité du blocus fut alors universellement admise : les blocus français de l'Algérie, du Mexique, du Rio de la Plata, présentent indéniablement ce caractère.

La guerre de Crimée fit réaliser à la neutralité maritime des progrès décisifs. Les deux partis firent savoir qu'ils entendaient respecter scrupuleusement les intérêts neutres. Le meilleur exemple qu'on puisse donner de cette attitude est la solution apportée au problème de la capture de la propriété ennemie. Les points de vue français et anglais sur ce point étaient opposés. L'Angleterre maintenait le vieux système du Consulat de la Mer qui permettait la saisie des marchandises ennemies sur un navire neutre. Le gouvernement français entendait respecter la règle : « Le pavillon couvre la marchandise. » Finalement les deux puissances se mirent d'accord pour maintenir uniquement les règles favorables aux neutres, c'est-à-dire que le pavillon neutre couvrirait la marchandise ennemie et que, sur les navires ennemis, la propriété neutre resterait libre. Le gouvernement russe fit aussi une déclaration en ce sens. Jamais jusqu'alors la navigation et le commerce neutres n'avaient joui d'un traitement aussi favorable, que la Déclaration de Paris du 16 avril 1856 ne fit que confirmer

(1) Le Fur et Chklaver, *Recueil de textes*, p. 192.

§ 2. — *Les devoirs.*

Si les droits des neutres s'affirment ainsi, il en est de même de leurs devoirs qui découlent des deux idées d'impartialité et d'abstention. Le principe d'impartialité a été tout d'abord mis au premier rang. L'Etat neutre, à condition de ne pas prendre part aux hostilités, conservait une grande liberté d'action, sous la réserve d'accorder le même traitement à tous les belligérants. Puis le perfectionnement de la neutralité le fit précéder par le principe d'abstention. Le devoir d'abstention n'a pas supprimé le devoir d'impartialité, mais il a rétréci ou circonscrit le domaine dans lequel l'Etat neutre reste libre de permettre ou d'interdire.

Avec le principe d'abstention, la neutralité prend son véritable sens qui est, comme nous le verrons bientôt, d'assimiler les Etats non aux prises dans un conflit à des spectateurs ou à des témoins. De plus, l'abstention présente de sérieux avantages pour les belligérants qui savent sur quel traitement ils peuvent compter, et pour les neutres, qui voient leur responsabilité limitée. Par contre, ceux-ci peuvent voir leur sphère d'activité diminuée et leurs intérêts lésés. Aussi des résistances ont-elles été apportées à l'extension de la règle.

Cependant, dès la fin du XVIII^e siècle, les devoirs des neutres furent fortement affirmés par les Etats-Unis dans le *Neutrality Act* de 1794 et l'Adresse d'Adieu de Washington. Cette politique des Etats-Unis, constante au cours du XIX^e siècle, fut peu à peu suivie par les autres Etats. La plus forte résistance vint de l'Angleterre que l'affaire de l'*Alabama* mit aux prises avec les Etats-Unis et qui finalement dut céder. Le traité de Washington de 1872 et les trois règles qu'il proclame marquent le triomphe de la politique « neutraliste ». En 1907, la 13^e Convention de la Haye, dans son préambule, établit que : « c'est pour les puissances neutres un devoir reconnu d'appliquer impartialement aux divers belligérants les règles adoptées par elles. »

Dans les premières années du XX^e siècle la neutralité se

présente comme un corps solide, renforcé encore par la codification réalisée par la Conférence de La Haye de 1907. La distance entre la pratique et la théorie est plus faible que dans de nombreux autres domaines du Droit des Gens. Néanmoins l'idée de neutralité ou de pacigérat (Baron Decamps) ne triomphe pas complètement. L'échec du projet qui tendait à réaliser une cour internationale des prises marque l'impossibilité d'assurer une protection internationale de la navigation neutre en temps de guerre. Malgré cela, au moment où va éclater la guerre de 1914, la neutralité est un fait reconnu. C'est un statut juridique que les Etats peuvent adopter s'il correspond à une des directions dans laquelle la volonté de leurs gouvernants veut les engager. Mais la neutralité est essentiellement une attitude négative. Elle consiste pour un Etat à ne pas prendre position, à assister en simple spectateur à un conflit dans lequel il s'est interdit d'intervenir. Prendre part au conflit ou se tenir complètement à l'écart, telle était l'option qui était réservée aux membres de la Société internationale. La possibilité d'un tel droit résulte des deux notions qui dominent le droit international du xix^e siècle : la souveraineté de l'Etat, le droit à la guerre.

SECTION II. — LE DROIT DE LA NEUTRALITÉ ET LE DROIT DE LA GUERRE.

§ 1. — *La souveraineté.*

Les trois notions, souveraineté, guerre ou neutralité, sont étroitement liées et s'enchaînent les unes aux autres dans un ordre logique. Le xix^e siècle marque le terme de l'évolution séculaire dont l'origine remonte à la fin du xv^e siècle, époque où le système féodal se disloque, où l'organisation du monde chrétien, qui tant bien que mal avait subsisté jusque-là, est remplacé par le système étatique et anarchique qui devait se développer jusqu'à l'époque contemporaine. A partir de ce moment, deux mouvements s'accomplissent parallèlement. D'une part,

des fiefs s'étendent et s'affermissent en Etats, d'autre part, les groupements impériaux se fractionnent en Etats indépendants.

Dans la Société internationale organisée du Moyen Age, les compétences gouvernementales étaient hiérarchisées et découlaient d'une source unique, l'Empereur. L'ordre juridique européen conditionnait les ordres juridiques particuliers des divers groupements, nationaux ou autres, qui composaient le monde chrétien. A mesure que les Etats prirent conscience de leur individualité, ils revendiquèrent pour eux-mêmes l'exercice de la souveraineté, autrement dit ils prétendirent se revêtir de la qualité juridique réservée jadis à l'empereur romain puis à l'empereur chrétien : être, à l'intérieur de leur territoire, la source et l'agent régulateur du droit. A partir de ce moment la Société internationale n'est plus une société unitaire, mais un groupement d'Etats, une société interétatique. « Dans une telle société, il n'existe aucun pouvoir interétatique compétent pour imposer à l'Etat l'acceptation d'une règle de droit ou d'une sentence juridictionnelle et employer à cette fin la coercition (1). »

Les systèmes de compétences gouvernementales deviennent des systèmes fermés, se côtoyant sans cesse, mais ne se confondant jamais, trouvant leur justification en eux-mêmes, non dans une organisation supérieure. Dans ces conditions, c'est l'appréciation de l'Etat ou de ses agents qui décide en dernier ressort de la validité des situations juridiques.

Le résultat d'une telle conception est l'anarchie internationale. Les compétences étatiques ne peuvent empiéter les unes sur les autres étant par leur origine même d'une nature identique et égales entre elles.

Une autre conséquence de la souveraineté de l'Etat, c'est que la règle de droit est un acte purement volontaire dont le caractère discrétionnaire résulte du fait que la compétence de l'Etat n'est liée à aucun titre, puisqu'il

(1) Scelle, *Règles générales du droit de la paix*, R. C. A. D. I., 1933, IV, p. 331.

n'y a pas d'ordre juridique supérieur qui puisse contraindre l'Etat à respecter certaines limites. Qu'une telle conception de la souveraineté soit incompatible avec le caractère obligatoire du droit international, c'est ce qui est évident. Ce n'est pourtant qu'à la fin du xix^e siècle que l'on tenta de concilier ces deux notions. C'est la théorie de l'autolimitation par laquelle l'Etat fixerait lui-même des bornes à sa compétence. Le caractère illusoire d'une telle interprétation amena une nouvelle conception de la souveraineté puis le rejet total de cette notion. Quoi qu'il en soit de cette évolution que nous retrouverons, il résulte de l'analyse que nous venons de faire qu'au xix^e siècle les Etats se reconnaissent le pouvoir de se comporter dans les relations internationales, comme aussi d'ailleurs dans les relations internes, avec une liberté que limitait seulement leur propre volonté.

§ 2. — *La guerre.*

Une des conséquences essentielles de cette absolue souveraineté est le droit de faire la guerre, droit illimité au profit de chaque Etat souverain et qui a été en fin de compte la cause première de l'apparition de la neutralité. Dans la société médiévale, ce droit était soumis à une double limitation. D'une part, le droit illimité de guerre était l'attribut exclusif de l'empereur, organe suprême de la société œcuménique du temps. D'autre part, les théologiens avaient établi une théorie de la guerre en distinguant les guerres justes et les guerres injustes. Le caractère licite ou légal de la guerre était déterminé par le but que se proposaient les belligérants en utilisant la force. Si ce but est la restauration de la règle de droit, la guerre est juste ; elle est injuste dans le cas contraire. Les membres de la Société internationale, en présence d'une guerre, ne pouvaient rester passifs ou indifférents. L'intervention était un devoir, pour fournir aide et assistance à celui qui soutenait la cause juste et pour contraindre celui qui sortait de la légalité à y rentrer. Cette théorie a connu un regain de faveur au moment de l'établissement

du pacte de la S. D. N. à une période où la souveraineté de l'Etat était niée. Mais dès le ^{xvii}^e siècle, la puissance des Etats ayant considérablement grandi et la conception de leur pouvoir absolu étant fermement établie, ceux-ci revendiquèrent le droit d'utiliser leur force à leur guise et en particulier de décider librement de leur participation à la guerre ou de leur abstention.

Mais il y a plus. Les princes qui avaient rejeté l'autorité du pape et de l'empereur et avaient établi ainsi un nouvel ordre international, n'étaient pas du tout disposés à observer les principes théoriques de justice qu'avaient énoncés les théologiens catholiques et plus tard Grotius. Le souci d'assurer pleinement l'exercice de la souveraineté allait amener les gouvernants, mais aussi les juristes, à rejeter comme inadmissible la distinction entre les guerres justes et les guerres injustes. Il faut marquer à ce propos le rôle qu'a joué Vattel, dont les idées exercèrent une influence considérable dans toute l'Europe grâce à leur conformité avec les aspirations unanimes des princes. Vattel condamne la guerre injuste mais constate que le souverain ne reconnaît aucun juge au-dessus de lui, que par conséquent il doit être lui-même juge de ses propres actes. Il apprécie donc seul la justice ou l'injustice de la guerre qu'il entreprend. La plupart des publicistes du ^{xix}^e siècle adoptèrent ces idées et admirèrent la légitimité de la guerre. Klüber, par exemple, écrit : « Les nations ne reconnaissent pas de supérieur ni de juge. Chacune peut user de ses forces contre les offenses qu'elle éprouve, donc se faire droit à elle-même (1). »

Tout moyen de contrôle disparaît donc. Il n'y a pas d'autorité supérieure chargée d'apprécier si une cause est juste ou injuste. Le contrôle que pourraient exercer les autres membres de la Société internationale est écarté, les souverains étant tous égaux entre eux. Il n'existe même pas la sanction de l'opinion publique, sur laquelle on devait tant compter plus tard, mais qui alors ne pouvait juger le droit sacré des princes. Le seul critère de la

(1) Cité par Fauchille, t. II, p. 8.

légalité de la guerre devient un critère purement formel. La guerre engagée suivant les formes admises par le droit des gens doit être considérée comme juste de part et d'autre.

Comme on l'a fait remarquer, la guerre ainsi comprise ressemble énormément au *Judicium Dei*, au duel judiciaire des époques franques et féodales. Ces combats engagés à la suite de toute une procédure formaliste étaient le suprême moyen de preuve, le bon droit se trouvant du côté du vainqueur. A ces duels, des témoins assistaient, chargés d'en constater le résultat, mais il leur était interdit d'intervenir d'une façon ou d'une autre pour aider l'une des parties en présence. De même les membres de la Société internationale du xix^e siècle, mis en présence d'un conflit armé, doivent respecter les manifestations de souveraineté des belligérants et adopter une attitude absolument passive, à moins bien entendu que leur propre souveraineté ne soit violée ou que leurs intérêts ne soient lésés. La communauté internationale n'assume aucune responsabilité au sujet de la guerre en elle-même, qui est considérée comme l'affaire exclusive des belligérants. Le droit à la guerre est inconditionné ; le droit à la neutralité l'est, en conséquence, tout autant.

Mais si la neutralité est ainsi un acte de souveraineté pur, elle est par là même une source nouvelle de responsabilité pour l'Etat. C'est du moins ce qu'ont affirmé plusieurs auteurs de la fin du siècle, Hall et Lorimer en particulier. La responsabilité de l'Etat neutre est engagée du fait des dommages causés à l'un des belligérants à l'occasion de l'exercice d'une compétence de cet Etat. Cette notion est la base de la distinction universellement admise au xix^e siècle entre l'Etat neutre et les individus neutres. A cette époque, l'Etat n'est à aucun degré industriel ou commerçant. Dans ce domaine, la compétence des individus est discrétionnaire. Il en résulte que les ressortissants d'un Etat neutre peuvent continuer à commercer avec les belligérants sans engager la responsabilité de l'Etat, mais à leurs risques et périls : c'est la notion de l'aventure.

Le succès grandissant de la neutralité est venu de ce

qu'elle a été non seulement possible, mais qu'elle a présenté un caractère profitable et fructueux, et qu'au surplus elle a joui de la faveur de l'opinion. La position de neutre a été une cause d'enrichissement pour l'Etat qui l'adoptait et qui dès lors voyait son commerce se développer, son industrie prospérer, alors que des rivaux étaient obligés de s'adresser à eux. D'autre part, la neutralité s'est développée à mesure que se répandait l'idée que la guerre est un état exceptionnel entre nations et que la paix est normale. La neutralité fut alors considérée comme quelque chose d'utile, le développement du droit des neutres paraissant être un obstacle à la guerre (Bluntschli, Decamps).

Au moment où va éclater le conflit de 1914, la neutralité est donc une réalité juridique reconnue, précisée par les travaux séculaires des publicistes, dotée d'un statut organisé par le droit positif et les usages internationaux.

La neutralité apparaît comme « l'exercice du droit à la liberté et à l'indépendance appartenant à chaque Etat. En principe, chaque Etat est libre de participer à la guerre existant entre d'autres nations ou d'y rester absolument étranger » (1).

La guerre de 1914-1918 devait démontrer la faiblesse du système et jeter bas tout l'édifice.

(1) Fauchille, t. II, p. 640.

CHAPITRE II

La guerre de 1914-1918 et la neutralité.

SECTION I. — LA NEUTRALITÉ ET LA GUERRE ÉCONOMIQUE.

La guerre qui s'ouvre le 2 août 1914 va marquer une coupure profonde entre les conditions juridiques de la vie internationale telles qu'elles existaient avant les hostilités et celles que les négociateurs des traités de paix voulurent établir. A l'individualisme étatique du *xix^e* siècle, les juristes et les hommes politiques de l'après-guerre prétendirent substituer une société des Etats qui réaliserait la paix en se fondant sur la solidarité internationale et qui, dans ce but, serait dotée des moyens d'action nécessaires.

Mais, dès le début des hostilités, il apparut que le système tout entier du droit international, tel qu'il existait alors, était ébranlé sur sa base. La non-conformité des anciennes règles du droit des gens avec les nécessités militaires et les conditions techniques dans lesquelles les guerres modernes étaient conduites, se manifesta de plus en plus nettement à mesure que le conflit durait et s'étendait.

Ce défaut d'adaptation fut particulièrement mis en lumière par les graves divergences de vue qui apparurent au sujet des droits et des devoirs respectifs des neutres et des belligérants. De longues controverses séparèrent ceux-ci sur le point de savoir ce que la loi internationale permet et interdit aux uns et aux autres. Les nouveaux instruments de guerre ou le perfectionnement des anciens amenèrent l'adoption de méthodes de combat entièrement nouvelles. Le résultat essentiel fut que le domaine propre de la guerre s'étendit au point d'englober tout le champ de l'activité humaine ; le système de la nation armée devint

quelque chose d'absolu. A partir de ce moment, il ne s'agit plus seulement de détruire les moyens militaires de l'adversaire sur le champ de bataille, mais aussi de l'empêcher d'en créer d'autres pour les remplacer. Pour cela il n'y a qu'un moyen : paralyser la vie économique de l'ennemi, ruiner sa production, empêcher son approvisionnement en objets fabriqués et en matières premières et, puisque le facteur humain est essentiel, frapper la population ennemie en elle-même c'est-à-dire interdire son ravitaillement en denrées alimentaires. A mesure que la guerre durera et que les armées se fixeront l'une en face de l'autre, cet aspect économique de la guerre prendra une importance de plus en plus grande aux yeux des belligérants.

Le blocus se réalise le plus complètement sur mer et nous ne l'observerons que sous cet aspect. C'est alors que les relations entre les neutres et les belligérants sont les plus fréquentes et que les sujets de friction sont les plus nombreux. Les points de vue et les intérêts sont, en effet, absolument opposés puisque le blocus implique cessation de l'activité commerciale neutre. Si, comme il est naturel et constant, les neutres durent finir par s'incliner, ce ne fut pas sans résistance. Ce fut surtout les Etats-Unis qui, tant qu'ils n'entrèrent pas en guerre, défendirent les droits des neutres, mais lorsqu'ils participèrent aux hostilités, ils employèrent les mêmes procédés que les autres belligérants (1).

Dès le début de la guerre, le gouvernement américain proposa l'adoption par les puissances en guerre de la déclaration de Londres de 1909. L'Angleterre et la France l'adoptèrent les 20 et 25 août 1914, mais avec deux graves innovations. D'un côté, les listes de contrebande conditionnelle étaient allongées d'une façon très considérable et comprenaient bien d'autres objets que ceux énumérés naguère dans la convention de Londres ; l'autre addition concerne le droit de visite : les navires arraisonnés pour-

(1) Note Lansing du 21 octobre 1915 : *Les Etats-Unis champions du droit des neutres*.

ront être déroutés et conduits dans un port pour y être visités plus à fond.

A partir de ce moment, les mesures de blocus et de contre-blocus allaient se multiplier. En février 1915, le gouvernement allemand décida des mesures de représailles contre la navigation ennemie. A l'intérieur d'une certaine zone, tout navire de commerce devait être détruit. Les navires neutres étaient exposés au même traitement en raison de l'usage de faire arborer par les navires, des pavillons neutres.

L'Angleterre et la France abandonnèrent alors le règlement de Londres et généralisèrent la théorie de la continuité du voyage en l'appliquant à la contrebande relative. A partir de ce moment, tout commerce neutre avec les Puissances centrales était interdit, même à la suite d'une escale dans un port neutre.

Les neutres avaient protesté contre ces diverses mesures et, en particulier, l'Angleterre eut des discussions extrêmement vives avec le gouvernement américain qui soutenait le principe de la liberté des mers. Mais, sauf quelques accommodements en faveur des Etats-Unis, toutes les mesures furent exécutées.

D'autre part, devant les ravages exercés par la campagne sous-marine allemande dans la navigation neutre, les gouvernements neutres s'adressèrent aux Etats-Unis au mois de décembre 1916 et leur demandèrent d'élever une protestation énergique contre les torpillages sans avertissement préalable. Peu de temps après, le 9 janvier 1917, le gouvernement allemand décréta la guerre sous-marine à outrance. Tout navire à l'intérieur de zones de blocus assez étendues devait être torpillé. En réponse, le 3 février 1917, les Etats-Unis rompirent leurs relations diplomatiques avec l'Allemagne, puis, comme suite à leur démarche de décembre, ils se tournèrent vers les neutres en leur proposant de se joindre à eux pour créer ainsi, en quelque sorte, un front uni. Trois Etats sud-américains : l'Argentine, le Brésil et le Chili approuvèrent ces tentatives, la Hollande déclara être de cœur avec les Etats-Unis ; le Danemark, la Suède, la Norvège et la Suisse repous-

sèrent catégoriquement la proposition : l'idée resta donc dans le vague et ne prit pas forme.

Cependant, dans l'opinion américaine, l'idée se faisait jour de plus en plus, que la neutralité devait être défendue et, au besoin, par les armes. Au mois de mars, Wilson autorisa les navires américains à être armés et à se défendre contre les attaques sous-marines.

Le 2 avril 1917, les Etats-Unis déclarèrent la guerre à l'Allemagne. L'entrée en guerre des Etats-Unis a certainement plusieurs causes, mais l'une des plus importantes c'est qu'au printemps de 1917 le commerce américain avec les Alliés était très dangereusement menacé. C'est donc, en partie, pour défendre leurs droits de neutres que les Etats-Unis ont été entraînés dans le conflit, comme « associés » de l'Angleterre et de la France.

Dès lors, la guerre prend un caractère universel. Toutes les grandes puissances sont entrées dans la lutte et une grande partie des petites sont à leur suite. Les neutres forment une minorité de plus en plus faible et de moins en moins agissante, qui subit passivement le contre-coup des mesures prises par les nations en guerre et qui, par la force des choses, a été conduite à participer plus ou moins consciemment au blocus.

Les mesures de blocus et de contre-blocus se succèdent et s'entraînent les unes les autres et, finalement, dans l'été de 1918 la situation est la suivante : les navires neutres qui naviguent, ou sont présumés naviguer, pour le compte des Alliés, s'exposent à être coulés par les sous-marins allemands. Si le neutre a pris la précaution de se munir d'un sauf-conduit allemand, il risque d'être capturé par les patrouilleurs français, étant présumé naviguer dans l'intérêt de l'ennemi. Enfin, à la suite d'un ordre en conseil du 21 février 1917, les navires anglais arrêtent et capturent les bateaux qui n'auront pas relâché une fois au moins dans un port allié.

De ces tribulations de la neutralité, il ressort que le système était périmé, incompatible avec le caractère qu'avait revêtu le conflit, caractère nouveau caractérisé par l'expression de « guerre totale ». La guerre a ajouté à son

ancien domaine, toute l'activité économique des peuples, et comme, à ce point de vue, il existe une interdépendance entre tous les Etats de la planète, que les progrès techniques n'ont fait que renforcer, spécialement au début du xx^e siècle, il en résulte que la guerre a pris un caractère universel. Entre les Etats, comme à l'intérieur de chaque Etat, il n'y a plus de belligérants et de non-belligérants. Les neutres ne peuvent plus assurer leur impartialité économique ; le contrôle sévère de leurs relations commerciales, résultant du blocus, finit par détourner leurs exportations dans leur totalité vers le belligérant qui se trouve avoir la maîtrise des voies de communication aboutissant chez eux. Dès lors, en fait, sinon en droit, il n'y a plus de neutres, mais deux énormes équipes en présence, dont une partie se bat, tandis que l'autre partie approvisionne la première. Mais les non-combattants n'en sont pas moins soumis à l'action de l'adversaire et les coups portés à la navigation neutre, comme aussi le sort réservé à la Grèce, apportèrent la confirmation que les neutres n'étant pas en mesure de respecter leurs obligations, avaient perdu, par là, tous leurs droits.

SECTION II. — LA NEUTRALITÉ ET LA GUERRE IDÉOLOGIQUE.

Nous venons de voir que la solidarité économique a ruiné la neutralité en mettant au service de la guerre toutes les forces économiques du monde. Mais elle n'a pas été seule à accomplir cette besogne. La guerre prit, dès le début, un caractère idéologique qui détermina une prise de conscience plus nette de la solidarité morale de tous les peuples de l'Univers. On ne met plus en avant ces prétentions nationales et limitées qui faisaient des guerres d'autrefois des conflits particuliers, mais des deux côtés, la lutte est menée au nom du Droit et de la Justice. De plus, du côté des Alliés, on considère volontiers que la guerre devra amener le triomphe des idées démocratiques et le libre exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Devant la guerre du Droit, une guerre conduite au

nom des idéaux les plus élevés de l'humanité, il est impossible de garder une attitude indifférente d'impartialité et d'abstention, il ne peut plus y avoir de neutralité.

L'évolution de la politique des Etats-Unis, qui passèrent d'une stricte neutralité à l'intervention directe, est la meilleure illustration de ce fait.

La politique étrangère américaine a toujours été fondée sur un certain nombre de directives émanant de Washington, Jefferson, Madison et suivies avec une foi absolue. Le peuple américain s'est jusqu'à nos jours reposé sur elles, rempli de la conviction qu'elles sont applicables à toutes les périodes et dans toutes les conditions de la vie nationale. Ces principes peuvent être ramenés à trois :

1^o Observer une complète neutralité à l'occasion des guerres se déroulant en Europe ;

2^o Ne pas se mêler aux affaires politiques et aux accords internationaux extra-américains ;

3^o Interdire à l'Europe d'intervenir d'une façon ou d'une autre dans les affaires politiques de l'Amérique du Nord ou du Sud.

Le premier point, qui seul nous intéresse pour le moment, résulte de la recommandation que Washington fit au peuple américain dans son adresse d'adieu de 1796. Cette politique de neutralité fut suivie pendant tout le xix^e siècle. Les Etats-Unis gardèrent leur marché ouvert également aux belligérants, ne mirent pas d'embargo sur le matériel de guerre, admirèrent dans leurs ports les vaisseaux de guerre de toutes nationalités (avec les restrictions d'usage). Si l'opinion publique manifestait des sympathies pour l'un des partis, la politique du gouvernement ne s'en trouvait pas influencée.

En 1914, il sembla qu'il allait en être encore ainsi. Le Président Wilson commença par lancer une proclamation de neutralité où il engageait le peuple américain à être neutre aussi bien en pensée que dans les actes, et lorsque le gouvernement belge demanda au gouvernement américain de protester contre l'invasion de la Belgique, celui-ci s'abstint de toute démarche et de toute protestation.

Cependant, dès août 1914, beaucoup d'Américains

souhaitèrent que les Etats-Unis prennent position : puisque les Alliés combattent pour le Droit, les Etats-Unis sont intéressés au résultat de la lutte : la neutralité est impossible.

Pendant plus de deux ans, les deux tendances devaient s'opposer. Le principal défenseur de la neutralité américaine traditionnelle était le Secrétaire d'Etat Bryan. Il lutta contre tout ce qui pouvait entraîner les Etats-Unis dans le conflit et s'opposa notamment au développement indéfini des prêts aux Alliés par les banques américaines ; il entendait éviter que des intérêts financiers importants ne soient liés au sort de l'une des parties en présence. Mais le parti interventionniste allait trouver un appui décisif dans le Président Wilson.

Celui-ci considéra bientôt que sa mission était de rétablir la paix et le règne de la justice entre les nations qui se battaient en Europe. En mai 1916, il déclarait déjà que la guerre ne concernait pas les Etats-Unis, mais qu'il fallait arriver à une paix sans victoire, c'est-à-dire réglée par le droit. M. Wilson s'engagea alors de plus en plus dans cette voie où les principes moraux de la démocratie s'accordaient si bien avec la défense des intérêts du commerce américain.

La rupture des relations avec l'Allemagne est une étape de cette évolution qui devait s'achever par l'entrée en guerre aux côtés des Alliés comme « associés » dans la défense du Droit. Dans son discours au Congrès du 2 avril 1917, le Président des Etats-Unis déclarait : « Notre but est de faire triompher les principes de paix et de justice dans la vie du monde, contre les puissances égoïstes et autocratiques, et d'établir entre les peuples vraiment libres une unité de tendances et d'action qui assure désormais le respect de ces principes... Il faut rendre le monde sûr pour la démocratie. » Il ne s'agit donc plus d'une guerre, mais d'une croisade. Ce que poursuivent les Etats-Unis, c'est une nouvelle organisation de la Société internationale.

Un autre résultat de l'aspect idéologique de la guerre de 1914, c'est qu'au moment de l'armistice, les neutres

étaient considérés sans sympathie par l'opinion publique des divers pays belligérants et en particulier par celle des pays victorieux. Ceux-ci étaient épuisés matériellement et moralement, leur territoire était en partie dévasté par la guerre, et cependant les Etats restés à l'écart du conflit avaient fait des affaires prodigieuses et s'étaient considérablement enrichis à leurs dépens. Cette différence apparaissait très sensible sur le marché des changes, si bien que les neutres apparaissent alors comme des profiteurs de guerre analogues aux « mercantis » de l'intérieur.

Ainsi donc la solidarité économique internationale que la guerre mit en pleine lumière et les faits idéologiques qui donnèrent à celle-ci un caractère nouveau, ont porté un coup terrible et fatal à la neutralité.

CHAPITRE III

La sécurité collective et la Société des Nations.

Le système de droits et de devoirs qu'était la neutralité quand la guerre a éclaté, s'est vu, tout au long du conflit, inappliqué ou violé. L'après-guerre ne devait nullement amener sa réhabilitation. Aucun texte n'allait tenter de redonner de la vigueur au malade que les grandes puissances, qui allaient jeter les bases de la paix, condamnaient au contraire à disparaître.

Le droit d'être neutre est le corollaire du droit de faire la guerre. Or, celui-ci allait être condamné. Quatre ans d'une guerre que le fait d'être menée de part et d'autre au nom du Droit, n'avait pas rendue moins cruelle et moins destructrice, avaient créé un grand mouvement en faveur des solutions pacifiques des conflits. On voulut asseoir la paix sur une base solide, créer une organisation internationale dotée de moyens nouveaux, qui préviendrait les conflits ou les résoudrait pacifiquement ; le principe d'équilibre allait faire place à la Société des Nations.

Déjà au cours du xix^e siècle, un mouvement s'était dessiné en faveur d'un recours aux solutions pacifiques que la fréquence et le caractère de plus en plus destructeur des guerres semblait devoir imposer. L'arbitrage se développa considérablement, les Conférences de la Paix cherchèrent à le développer plus encore et créèrent à côté de lui d'autres modes de solution pacifique. Mais surtout de nombreux juristes se rendaient compte de la nécessité d'une modification de l'ordre international qui était voué à l'impuissance du fait de la souveraineté et de la susceptibilité des Etats dans tous les domaines qui concernaient leur souveraineté et leur indépendance. Avec la guerre, l'évolution se précisa, dirigée vers une double direction : un

retour au critère de la guerre juste, la création d'une organisation internationale. Ce mouvement fut particulièrement sensible aux Etats-Unis où déjà, quelques années avant la guerre, l'idée de la Société des Etats et les moyens de la réaliser étaient envisagés et étudiés. Dès 1914, la *League to Enforce Peace*, qui devait jouer un grand rôle aux Etats-Unis, admit que la force soit mise au service de l'ordre international.

Déjà avant la guerre, la situation des neutres avait évolué. L'abstention pure et simple parut une participation un peu insuffisante au maintien de la paix. Au contraire, l'on tendait à leur imposer des obligations positives, et si l'assistance obligatoire n'existe pas encore, elle commence à apparaître cependant sous la forme d'un devoir de médiation entre les parties en litige. La Convention de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux dit notamment : « Les puissances contractantes jugent utile et désirable qu'une ou plusieurs puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux Etats en conflit... L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre des parties en litige, comme un acte peu amical (1) ». Comme on le voit, il ne s'agit que d'un début encore très timide.

Au contraire, à la fin de la guerre, au moment où se réunit la Conférence de Versailles, les circonstances sont extrêmement favorables à l'établissement d'une société des Etats dont l'idée prit consistance durant les hostilités. Dès le début, Wilson était favorable au système de la sécurité collective. L'un des 14 points du message du 8 janvier 1918 prévoyait expressément la création d'une « société générale des Nations... ayant pour objet de fournir des garanties réciproques d'indépendance politique et territoriale aux petits comme aux grands Etats ». Wilson va jouer un rôle prédominant dans la discussion de la paix, mais d'ailleurs tout le monde est d'accord sur le principe de la Société.

(1) Article 3. Texte dans Le Fur et Chklaver, *Textes de Droit international*, p. 165.

D'autre part, l'on assiste à une renaissance de la notion de guerre juste. A la fin d'une guerre longue et dure, l'usage de la force en soi est unanimement condamné. Tout le monde s'accorde à déclarer que la période où les nations règlent leurs litiges par la force est révolue et qu'au contraire, une solution pacifique devra toujours, autant que possible, intervenir ; la vieille notion théologique de la guerre juste retrouve alors sa place. Les organes de la société des Etats que l'on va créer seront chargés du maintien de l'ordre international et investis du pouvoir d'apprécier si un conflit armé est ou non conforme au droit.

Par conséquent, deux buts seront poursuivis : prévenir les guerres en créant une organisation internationale qui devra régler pacifiquement les litiges et si un conflit armé éclate cependant, distinguer entre les deux parties en présence celui qui viole le droit, ou comme on dira à la S. D. N., celui qui est l'agresseur.

SECTION I. — LES CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Le pacte de la Société des Nations participe de l'idée d'une communauté internationale organisée et du maintien partiel du droit des gens traditionnel. La neutralité, liée à la notion de la guerre, serait inconcevable dans les relations internationales, telles que les établirait un système parfait de sécurité collective et de direction superétatique de la vie internationale. Quand donc on parle de neutralité sur le terrain du pacte, il faut conserver à la neutralité les caractères traditionnels qui la constituent et sans lesquels elle n'existerait pas.

Le mot de neutralité ne se trouve pas une seule fois dans le Pacte mais celle-ci est réintroduite par un biais à l'occasion de la distinction entre les guerres licites et illicites. L'application non automatique des sanctions permet également une attitude réticente.

Au contraire, certains projets, tels que le projet présenté par L. Bourgeois, comportaient une garantie collective de

l'intégrité territoriale. L'organe collectif devait de plus disposer d'une force internationale qu'il obtiendrait par l'exercice d'un droit de réquisition sur les forces militaires des membres. Le trait commun de tous ces projets était que l'Etat en rupture de pacte était *ipso facto* considéré en « état de guerre » avec tous les membres de la Société, ce qui entraînait l'obligation immédiate d'appliquer des sanctions.

Le projet qui servit de base aux discussions fut celui présenté par le Président Wilson. Avant d'être discuté, il avait cependant déjà reçu quelques modifications. A l'origine il comportait l'expression « état de guerre », en cas de rupture de pacte. Devant l'insistance de l'entourage du président, cette expression fut adoucie : la rupture de pacte ne fut plus qu'un « acte de guerre » à l'égard des co-signataires. Au cours des discussions menées à Paris, l'automatisme des sanctions disparut.

Le Pacte lui-même est un compromis entre la solidarité internationale et la souveraineté. L'idée de sécurité collective est exprimée dans une série d'articles qui donnent son sens au Pacte. Aux termes de l'article 3, « l'Assemblée connaît de toutes questions qui rentrent dans la sphère d'activité de la Société ou qui affectent la paix du monde » (1). De même, « toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière » et celle-ci « doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la Paix des Nations ». (Article 11.) La sphère d'action de la Société est donc précisée : c'est le maintien de la paix dans le monde. Elle possède sur ce point une compétence générale et absolue.

Le système de la sécurité collective est réalisé par les articles 10 et 12. L'article 10 est une garantie générale accordée à tous les membres : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société des

(1) Texte du Pacte dans Le Fur et Chklaver, *op. cit.*, p. 302 et suiv.

Nations. » C'est une garantie générale et collective engageant chaque membre. Le jeu en est assuré par l'organe commun, en l'occurrence le Conseil.

L'article 10 présente une grande importance parce qu'il est la négation absolue de la neutralité si l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale d'un membre est menacée, c'est-à-dire en fait à l'occasion de toute guerre d'agression. Il établit un critère matériel de la licéité d'une guerre. La justice de la guerre repose ici non sur l'observation d'une procédure, mais sur les buts même qui l'ont déterminée. L'article 10 devait donc, en principe, créer un lien très solide entre les membres, si solide que, dès 1920, l'on tenta d'en atténuer la portée. Il y eut de nombreuses résolutions interprétatives et des projets d'amendement qui n'aboutirent pas mais lui enlevèrent cependant son caractère absolu. Le Président Wilson lui-même avait d'ailleurs déclaré qu'il ne s'agissait que d'une obligation morale. En réalité, l'article 10 aurait dû avoir la même force obligatoire qu'un traité d'assistance mutuelle, et la délégation française qui l'avait chaudement soutenu l'entendait bien ainsi. Le texte est très net et signifie que si un membre de la Société était attaqué, tous les membres devaient prendre fait et cause pour lui. Le fait que le Conseil ne faisait qu'« aviser » aux moyens d'assurer l'exécution ne signifiait pas du tout que l'obligation n'existait qu'autant que le Conseil la prenait à sa charge.

L'article 12 pose le principe fondamental que tous les litiges doivent être soumis à une tentative de règlement pacifique avant l'ouverture de toute espèce d'hostilités. Les membres de la Société conviennent de soumettre leurs différends à un règlement judiciaire ou à un examen par le Conseil. Les articles 13 et 15 exposent les modalités d'application de ce principe qui est sanctionné par l'article 16 prévoyant les mesures de coercition nécessaires à son exécution.

Le caractère institutionnel de la S. D. N. est encore mis en lumière par l'article 8 qui donne au Conseil la mission de provoquer et de surveiller le désarmement général, mais surtout par l'article 17.

Il n'était pas obligatoire de faire partie de la Société ; c'est une des lacunes du pacte. Les Etats n'y entraient que s'ils le voulaient bien, mais le pouvoir de contrôle et d'action de la Société pouvait s'exercer dans une certaine mesure même sur les non-membres, par l'article 17. Le Pacte a voulu accroître les chances de la conservation de la paix dans le monde en soumettant au principe : pas de guerre licite sans procédures pacifiques préalables, non seulement les différends intérieurs à la Société mais même ceux qui viendraient à s'élever entre Etats quelconques : soit entre des Etats membres et des Etats non-membres de la S. D. N., soit entre Etats tous étrangers à la S. D. N. La limitation du droit de recourir à la guerre, édictée en ce qui concerne les membres de la Société, pouvait donc être étendue d'une façon autoritaire aux Etats restés en dehors. « En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est membre de la Société, ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du conflit, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

« Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables.

« Si les deux parties invitées refusent d'accepter les obligations de membres de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit. »

Par conséquent, deux cas distincts sont envisagés. Dans le premier cas, il s'agit d'un conflit entre un membre de la Société et un non-membre. Celui-ci est alors assimilé, même contre son gré, à un membre ; il est soumis à toutes les obligations qui lui incomberaient en tant que tel et est sujet aux mêmes modes de coercition (article 16). S'il s'agit

d'un conflit entre Etats tous étrangers à la Société, le Conseil doit prendre toutes les dispositions qu'il jugerait susceptibles d'assurer le règlement du conflit.

Il résulte de ces articles que la direction de la vie internationale était censée appartenir désormais à un organisme superétatique, la Société des Nations et plus particulièrement au Conseil. Les Etats sont ramenés au rôle de sujets et d'agents du Droit.

Mais en réalité, les Etats ne perdent pas leurs qualités de dirigeants internationaux. Ni la souveraineté, ni le droit de guerre ne disparaissent du Pacte. D'abord, l'on entre dans la Société de sa propre volonté, librement ; l'on en sort à sa guise avec un minimum de formalités. La Société des Nations n'a donc rien d'un groupement obligatoire. Ensuite la doctrine démocratique de la souveraineté du peuple a déteint sur l'organisation de l'Assemblée qui est à forme parlementaire et apparaît comme un groupement de délégués des différentes nations, c'est-à-dire, en fait, des Etats. Mais le maintien de la souveraineté étatique apparaît nettement dans la règle formulée par l'article 5, la règle des décisions unanimes qui aura de grandes conséquences : « Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte... les décisions de l'Assemblée et du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion. » L'unanimité découle de l'idée de la nécessité du libre consentement, privilège de la souveraineté. Dans ces conditions, il ne peut plus y avoir d'obligation résultant d'une contrainte émanant d'un corps politique supérieur à l'Etat. C'est un retour à l'ancien système individualiste : si l'on n'est pas en présence d'une décision unanime du Conseil, chacun reprend sa pleine et entière liberté d'action.

Enfin, une autre et capitale lacune du Pacte, est le fait que les sanctions sont exécutées individuellement par les Etats. Le Conseil « avise » ou « recommande », il ne dirige ou n'ordonne jamais. L'obligation juridique des membres de participer aux sanctions n'est pas étayée par des moyens de contrainte à la disposition du Conseil.

La guerre ne disparaît pas non plus du Pacte, et dans

toute la mesure où celle-ci subsiste, la neutralité continue d'exister. Nous allons nous en rendre compte en voyant successivement quels sont les cas de guerre licite et ceux de guerre illicite, à propos desquels il faudra préciser la position relative de la neutralité et des sanctions.

SECTION II. — LES CAS DE GUERRE LICITE.

Le problème des rapports de la neutralité et du Pacte se pose essentiellement en cas de conflit aboutissant à l'usage de la force. Le Pacte, en effet, n'assure pas dans tous les cas une solution pacifique. Les membres sont soumis à l'obligation de choisir entre les procédures de l'article 13 et de l'article 15, mais dans les deux cas, la guerre n'est pas exclue. Il y a une série d'hypothèses dans lesquelles la guerre est licite, c'est-à-dire qu'une solution pacifique ayant échoué, les opérations de force sont autorisées indirectement.

1° *Les parties conviennent de soumettre le litige à un règlement judiciaire.* — Trois hypothèses sont à envisager :

a) La sentence n'est pas exécutée par la partie perdante. Dans ce cas, aux termes de l'article 13, alinéa 4, « le Conseil propose des mesures qui doivent en assurer l'effet ». Il n'est pas douteux que le Conseil puisse soumettre l'Etat récalcitrant à une action collective. Mais surtout rien n'interdit au gagnant de se faire l'exécuteur de son droit, de se faire justice à lui-même puisqu'il est muni, avec la sentence du tribunal arbitral ou de la C. P. J. I., d'une attestation de la légalité de son action. La seule condition qu'il ait à observer est le moratoire de trois mois imposé en tout état de cause. Dans ce cas, il n'est pas douteux que les Etats tiers puissent rester neutres à l'égard de ce conflit. Mais en réalité, il ne s'agit pas d'une guerre au sens véritable du mot, mais bien d'une mesure d'exécution. L'Etat gagnant poursuit la réalisation de son intérêt propre, mais il en a reçu compétence de la Société pour assurer l'exécution, en tant que son agent, de la

règle de droit. Dès lors, il ne s'agit plus pour les tiers d'un droit de rester neutre, mais bien plutôt de l'obligation de n'entraver en rien son action. L'Etat tiers peut toujours se mettre à son côté, il ne pourra en aucun cas aider la résistance du perdant.

b) Si, au contraire, c'est le perdant qui ouvre les hostilités, il y a là une violation manifeste du Pacte, qui entraîne par conséquent l'application de sanctions collectives.

c) Le Pacte n'impose pas à la Cour ou au Tribunal un délai déterminé pour prononcer la sentence (art. 12, al. 2). On pourrait se demander quelle est la situation si la Cour rend un arrêt d'incompétence ou dépasse le « délai raisonnable » imparti. Existe-t-il alors un droit de guerre ? Il n'en est rien car il reste toujours l'obligation subsidiaire de s'adresser au Conseil.

2° *Le différend est porté devant le Conseil.* — L'article 15 fait de ce procédé un moyen subsidiaire et obligatoire de règlement pacifique. « S'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. » Le Conseil fait connaître dans un rapport les solutions qu'il recommande, et c'est alors qu'intervient une des lacunes du Pacte. Le rapport du Conseil n'a d'effet que s'il est rendu à l'unanimité. Dans ce cas, les mêmes règles que pour le règlement judiciaire s'appliquent en ce qui concerne l'attitude des tiers : « Les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport. » Cependant, même en cas de rapport unanime, les parties ne sont nullement obligées d'adopter les conclusions du rapport. Le Pacte ne défend pas non plus, si les deux parties sont mécontentes de la décision, de recourir à la guerre et de chercher une solution sur le terrain militaire. Dans ces conditions, l'on a affaire à une guerre de type ancien, et la neutralité est toujours possible.

S'il n'y a pas unanimité du Conseil, « les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ». En d'autres termes, cela signifie que les parties peuvent recourir à la guerre. D'autres Etats peuvent se joindre à eux comme bon leur semble, ou rester neutres en toute liberté. Il s'agit là d'un véritable défaut de sentence qui remet aux parties le droit de faire la guerre.

La même situation se produit si le Conseil laisse passer le délai de 6 mois qui lui est alloué pour établir son rapport. Le droit à la guerre reparaît alors pleinement. On peut se demander si le Conseil peut refuser de s'occuper d'une affaire. C'est la question du domaine réservé. L'article 15, alinéa 8, laisse à la compétence exclusive des parties les questions domestiques. Si une guerre éclate à l'occasion d'une telle matière, est-elle illicite ? Le jurisconsulte Cohn estime que la guerre n'est pas expressément interdite dans ce cas. En tout cas, le Conseil n'a pas compétence pour intervenir dans la solution des problèmes qui se posent à propos du domaine réservé.

Y avait-il dans le système du Pacte d'autres cas de guerre licite ou plutôt d'autres cas dans lesquels la guerre n'est pas illicite et où la neutralité est possible ? M. Cohn en voit plusieurs (1).

— Une guerre éclate brusquement ; il y a certainement rupture de Pacte pour une partie au moins, donc application des articles 12 et 16. Mais, comment déterminer l'agresseur ? Le Pacte ne fournit aucun indice et les Etats doivent décider individuellement de la question. S'ils ne possèdent pas les renseignements suffisants, Cohn invoque la règle *Impossibilium nulla est obligatio*. Les Etats ont donc un droit de rester en dehors du conflit. La même solution serait adoptée tant qu'une décision du Conseil est en suspens et que l'Etat ne peut se faire une opinion. Une telle argumentation est en réalité insoutenable. L'adage *impossibilium...* est issu de la nature des choses

(1) G. Cohn, *La Neutralité et la S. D. N.* dans *les Origines et l'œuvre de la S. D. N.* (Copenhague, 1924).

et de considérations de fait. Au contraire, les articles du Pacte sont directement inspirés par l'idée d'une organisation internationale. Pour les interpréter, il faut donc se placer sur ce terrain, sans faire intervenir des considérations étrangères. Si l'on reste sur le terrain de l'article 12, il y a, dans l'hypothèse envisagée, un Etat au moins coupable de rupture de pacte. Les Etats tiers ont l'obligation de prendre parti et de se conformer à l'article 16. Il faut toutefois noter qu'à la suite des résolutions interprétatives en 1921, les Etats conservent dans le cas présent toute liberté d'action et notamment le droit d'invoquer la règle *impossibilium*... ».

L'état d'esprit parmi les nations traditionnellement neutres, est de considérer le Pacte de la S. D. N. comme simplement surajouté au système ancien. Par conséquent, chaque fois que le Pacte est muet, c'est le droit commun intertétatique qui s'appliquerait. Ainsi M. Cohn essaye de montrer que le Pacte a posé un droit général pour les Etats de rester neutres et qu'il a donné à la neutralité une plus grande importance qu'auparavant ; le Pacte se combine avec les conventions de la Haye et aboutit à une considérable amélioration des neutres. « Un Etat qui aura le droit de rester neutre ne pourra plus être forcé d'abandonner sa situation neutre (1). » Si l'un des belligérants l'entraîne dans la guerre, il y aurait lieu d'appliquer l'article 16. Donc il s'agit d'un véritable droit de rester neutre, droit appuyé sur le système des sanctions de la S. D. N. Néanmoins Cohn est obligé de reconnaître que le « Pacte n'a sûrement pas pensé aux neutres et qu'il ne mentionne pas, par un seul mot, le droit de neutralité ». Il s'agit en réalité de tours de passe-passe destinés à justifier la politique traditionnelle des neutres. En effet, ce droit de rester neutre supposerait un droit de faire la guerre que le Pacte aurait créé. Ce sont les guerres licites qui forment deux catégories : les guerres d'exécution et les guerres tolérées par défaut de sentence. Pour les premières, il n'y a pas de neutralité, mais le droit de choisir en

(1) Cohn, *op. cit.*, p. 172.

faveur d'un seul des belligérants. Pour les secondes, le pacte donne moins encore un droit de faire la guerre ou d'être neutre.

Quelle est, en définitive, la place de la neutralité sous le régime du Pacte ? Cohn écrit : « De cet examen, il résulte que la neutralité conserve son importance dans le système du Pacte (1). » L'interdiction de la guerre est limitée à des cas déterminés. Dans les autres cas, le droit de recours à la guerre est inchangé, le droit d'être neutre subsiste donc intégralement.

Ces affirmations sont fortement exagérées. Le Pacte porte au contraire une condamnation de la guerre. S'il existe encore des cas de guerre, c'est qu'il n'est pas allé jusqu'à sa conclusion logique. La place de la neutralité est déterminée par la distinction entre guerres permises ou non. Pour celles-ci, en principe, la neutralité n'existe plus. Pour les autres, la neutralité est toujours possible. Il faut encore préciser le caractère des guerres licites. Elles peuvent se diviser en deux espèces. Les unes sont des mesures d'exécution et marquent déjà une rupture avec le passé. Il n'y a pas à leur égard un véritable droit à la neutralité. Les Etats tiers ont seulement la possibilité de choisir entre l'abstention et l'aide accordée à l'exécution du droit. La neutralité suppose l'impartialité du neutre à l'égard des belligérants, or, ici il y a une discrimination très nette. En fait, les Etats pourront adopter une attitude pareille à la neutralité. La deuxième catégorie de guerres permises, ce sont celles qui ont lieu par suite du défaut ou de l'inefficacité de la sentence. Dans ce cas, on est ramené au système d'avant la Société des Nations. Mais le Pacte ne donne pas par là un droit de faire la guerre ; il ne s'agit pas même d'une autorisation, mais d'une simple tolérance ; et le Pacte ne donne, dans son silence, ni droits ni devoirs aux Etats tiers. Ceux-ci agissent selon le droit des gens traditionnel ; ils conservent le droit d'être neutres.

Tout le système dépend de l'efficacité de la procédure

(1) Cohn, *op. cit.*, p. 170.

pacifique, c'est-à-dire, de la garantie que la décision judiciaire ou la recommandation du Conseil seront exécutées. Or, cette garantie dépend en fin de compte du Conseil (article 13, alinéa 4 ; article 15, alinéa 6). Sa décision doit être unanime, sinon toute l'activité de la Société se trouve paralysée et les membres reprennent leur liberté : on est replacé dans le système interétatique d'avant 1914.

SECTION III. — LES CAS DE GUERRE ILLICITE ET LES SANCTIONS.

Le droit international a été pendant longtemps dépourvu de sanctions d'ordre juridique. Celles-ci ne sont apparues d'une façon régulière et organisée que dans le Pacte de la Société des Nations qui tenta un grand effort pour doter le droit international de sanctions analogues à celles du droit interne. Cependant, cette tentative n'a pas réussi et les sanctions établies en 1919 se sont peu à peu complètement évanouies. Elles avaient été établies d'ailleurs dans un esprit qui rendait leur efficacité très faible. Les cas de guerre illicite, tels qu'ils résultent des articles 12, 13 et 15 sont au nombre de quatre : 1^o La guerre est engagée avant que l'on ait eu recours aux procédures pacifiques, arbitrage ou examen par le Conseil.

2^o La guerre a été commencée avant l'expiration du délai de trois mois qui suit la décision du tribunal ou du conseil.

3^o C'est le cas prévu par l'article 13, dernier alinéa : la guerre est menée contre l'Etat qui a accepté la sentence arbitrale.

4^o La guerre est déclarée à un Etat qui s'est conformé à la décision du rapport voté à l'unanimité par le Conseil (art. 15, § 4).

Ces quatre cas de guerre illicite entraînent l'application de sanctions contre celui qui en est coupable.

La neutralité est-elle compatible avec le régime des sanctions ? Deux thèses sont en présence : l'une pour, l'autre contre. La compatibilité a été soutenue par les Etats traditionnellement neutres, la Suisse et les pays Scandinaves en particulier.

En réalité, la question ne se pose même pas. Du moment que l'on admet qu'il y a des guerres illégales, que celles-ci sont donc des délits internationaux ou même des crimes, il est impossible d'adopter vis-à-vis de tels manquements au Droit, une attitude passive. La répression s'impose comme un devoir social. Les sanctions ne sont donc pas une guerre amenée par le souci de défendre des intérêts particuliers à certains Etats, mais un acte de police internationale à laquelle tous sont contraints de concourir.

La guerre illicite créait pour les membres de la Société des Nations, des obligations nouvelles devant lesquelles les droits et devoirs de la neutralité n'avaient pas à s'appliquer. Pour certains, la guerre illicite influait même sur le statut des Etats non membres. Des auteurs (Politis) repoussent l'idée que le droit de la neutralité ne soit pas modifié en ce qui concerne ceux-ci. Les Etats tiers, en effet, ne peuvent ignorer la Société des Nations. En même temps, la guerre a changé de caractère. Une qualification morale lui est attachée et elle doit garder ce caractère vis-à-vis de toutes les nations civilisées. Il en résulte de nouvelles obligations pour les tiers ; l'obligation juridique de ne pas entraver la répression collective qui est une « manifestation légitime des Etats associés » ; l'obligation morale de ne pas aider l'agresseur. Cependant, nous verrons que le fait que des Etats étaient en dehors de la Société, a été un facteur de paralysie à l'égard des sanctions.

En réalité, la thèse de M. Politis ne pouvait être soutenue sur le terrain où on l'avait placée : une qualification morale ne suffit pas à entraîner des obligations juridiques. C'est le problème de l'exécution fédérale qu'il faut envisager. Les mesures d'exécution prises par l'organe directeur d'une Confédération sont des mesures d'ordre interne que les Etats non fédérés ne peuvent entraver. Toute la question était de savoir si la S. D. N. était considérée ou non comme une Confédération d'Etats.

L'article du Pacte relatif aux sanctions est l'article 16(1)

(1) Avec l'article 10 qui prévoit lui aussi une action collective, voir *supra*.

qui prévoit les sanctions à appliquer à tout Etat qui méconnaîtrait les obligations du Pacte : « 1° Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société.

« 2° En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens, par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société... »

Les dispositions essentielles de cet article prévoient des sanctions très énergiques contre l'Etat en rupture de pacte, c'est-à-dire l'Etat qui entre en guerre en violation des articles 12, 13 et 15. Une telle rupture du Pacte est considérée *ipso facto* comme un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Les conséquences en sont de deux sortes : des sanctions économiques et des sanctions militaires.

La participation aux sanctions militaires ne crée pas automatiquement l'état de guerre, et en droit, les Etats, même dotés d'une neutralité permanente, pourraient les appliquer. Mais, dans la grande majorité des cas, il était à prévoir que l'Etat soumis aux sanctions prétendrait n'avoir pas violé le Pacte et traiterait en ennemi celui qui prendrait des sanctions à son égard. Une autre éventualité pouvait aussi se produire : l'Etat incriminé pouvait se retirer de la S. D. N. et juger alors les autres Etats du point de vue traditionnel de la guerre et de la neutralité. Le Conseil fédéral suisse s'appuya sur ces idées pour rejeter la participation de la Suisse aux sanctions militaires. De toute façon, l'ouverture d'opérations militaires est incompatible avec la neutralité, d'autant plus que la parti-

cipation aux sanctions militaires est laissée à la libre décision des Etats, le Conseil ne faisant que « recommander » les effectifs à engager.

Les rédacteurs du Pacte avaient attaché une grande importance aux sanctions économiques. Les milieux pacifistes, dans les pays anglo-saxons surtout, avaient exagéré les conséquences de la pression économique exercée contre l'Allemagne. En fait, l'efficacité des sanctions économiques dépend essentiellement des situations de fait et celles-ci peuvent produire des résultats complètement différents.

Les conséquences des sanctions économiques du Pacte étaient d'ailleurs excessives. Créant une rupture complète de toutes les relations même individuelles, leurs effets pouvaient s'étendre bien après que l'on ait cessé de les appliquer. Les Etats qui les appliquaient s'exposaient donc à des charges lourdes, aux conséquences durables.

Aux termes de l'article 16, les Etats « s'engagent » à participer aux sanctions économiques. Sont-elles compatibles avec la neutralité ?

1^o La participation à des sanctions économiques qui s'exercent en cas de guerre déclarée avant leur entrée en jeu, est incompatible avec la neutralité. En effet, une impartialité économique absolue est un devoir fondamental des neutres. Les sanctions économiques en cas de guerre sont un auxiliaire de l'action militaire proprement dite et peuvent être assimilées au blocus.

Il faut cependant noter ici la théorie de la neutralité différentielle. Cette théorie soutenue en particulier par la Suisse, à l'occasion de son accession et par les neutres en général, prétend que la neutralité est une notion purement militaire, imposant l'abstention d'une participation aux actions belliqueuses, mais laissant le domaine économique entièrement en dehors. Cette théorie s'appuie sur les Conventions de la Haye. Mais depuis cette époque, le caractère de la guerre avait précisément complètement changé. Celle-ci avait englobé toute l'activité économique et les devoirs de la neutralité devaient donc s'étendre à ce domaine.

2^o Application des sanctions économiques sans qu'il y

ait de guerre déclarée. Dans ce cas, on s'accorde à assimiler les sanctions économiques au blocus pacifique. La nature de celui-ci est extrêmement discutée. Si c'est un acte de guerre, la participation à un tel blocus est incompatible avec la neutralité. Si c'est un acte pacifique, la question de la neutralité ne se pose pas. Cependant la plupart des auteurs (Fauchille) voient dans le blocus pacifique un acte de guerre.

CONCLUSION.

Il résulte de cet examen du Pacte, que la place qu'il laisse à la neutralité est extrêmement réduite. Il ne la supprime cependant pas puisqu'il reste un domaine où le droit de guerre continue à s'exercer. Mais, même dans le cas de guerre licite, certaines procédures sont imposées⁽¹⁾ et le droit à la neutralité reste toujours soumis au caractère légal de la guerre. En cas de guerre illicite, il n'y a pas, en principe, de place pour la neutralité. En droit, les sanctions sont incompatibles avec elle.

Malheureusement pour la S. D. N., la tradition étatique n'allait pas tarder à reprendre de la vigueur. En même temps, le système du pacte devait aller en s'affaiblissant. Le résultat c'est, à partir de 1921, le déclin continu des sanctions, la prédominance, à l'intérieur de la S. D. N., des points de vue idéalistes et à l'intérieur des Etats du souci de leurs intérêts propres. La guerre d'Ethiopie devait marquer la fin de l'évolution. A ce moment, il semble que la neutralité et le système des traités bilatéraux de non-agression triomphent mais, en réalité, une autre évolution a déjà commencé qui videra la neutralité de tout son contenu.

(1) Elles peuvent l'être même aux non-membres, article 17.

CHAPITRE IV

Les résistances au système des sanctions.

SECTION I. — LA SUISSE, LES ETATS-UNIS ET LE PACTE.

Si la neutralité s'est maintenue comme institution malgré l'esprit du Pacte de la Société des Nations, cela est dû en partie à l'attitude des puissances traditionnellement neutres à l'égard des sanctions. Le souci de ne pas se trouver impliqué dans les mesures collectives de coercition de la Société des Nations, a été généralement plus fort que celui d'assurer activement le maintien d'une solidarité entre nations. L'attitude de la Suisse et des Etats-Unis est, à cet égard, caractéristique.

§ 1. — *La Suisse.*

La neutralité suisse était, en principe, incompatible avec la S. D. N. ; en particulier la neutralité permanente ne pouvait être conciliée avec l'article 16. La neutralité permanente suppose en effet que l'Etat qui est doté de ce statut, a renoncé d'une façon générale à adopter une attitude active vis-à-vis des guerres qui peuvent survenir : ce qui est opposé au système des sanctions.

Le Conseil fédéral a essayé de surmonter cette contradiction. En février 1919, il envoya un mémorandum à la conférence de la Paix où il manifestait le désir de la Suisse d'adhérer à la S. D. N., mais, en même temps, le désir de conserver sa neutralité. Il insistait sur le caractère permanent et traditionnel de cette neutralité, sanctionné et garanti par les Actes de 1815. La neutralité est une nécessité pour la Suisse pour qui elle est un facteur puissant d'unité nationale, l'expérience ayant montré que les questions internationales opposent gravement les diverses parties de la Suisse. Enfin, le Conseil fédéral montrait que la neu-

tralité suisse a été établie par un acte international qui vise principalement à assurer la paix dans une partie de l'Europe, particulièrement importante pour tous.

Les vues du gouvernement suisse sur ce point furent adoptées et le Traité de Versailles, dans son article 435, maintient expressément les garanties du traité de 1815 et implique que les membres de la S. D. N. respecteront la neutralité suisse.

Cependant le Conseil suprême avait fait de graves réserves sur l'accession de la Suisse conservant son statut de neutre. Mais finalement un biais fut trouvé pour arranger les choses. Ce biais c'est l'article 21, mis dans le pacte pour permettre l'accession des Etats-Unis : « Les engagements internationaux... comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne seront considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte. » Or, il résulte de l'article 435 du Traité de Versailles que la neutralité suisse constitue un engagement international pour le maintien de la paix.

La question fut finalement réglée par une déclaration du Conseil, à sa réunion de Londres, le 13 février 1920. D'une part, le Conseil pose très nettement l'incompatibilité de la neutralité avec le principe général de la solidarité. D'autre part, il prend en considération la « situation unique » de la Suisse et reconnaît que les garanties du traité de 1815 sont pleinement compatibles avec le pacte. Dès lors, en combinant l'article 435 du Traité de Versailles et l'article 21 du Pacte, la Suisse était admise dans la S. D. N. avec toutes les réserves qu'elle apportait. « La Suisse n'est pas tenue de participer à une action militaire ou d'admettre le passage de troupes étrangères. » Donc, la Suisse n'est pas tenue de participer aux sanctions militaires. Mais, déclare le Conseil, la S. D. N. a « le droit de s'attendre à ce que le peuple suisse ne veuille pas s'abstenir, s'il s'agit de défendre les hauts principes de la Société ». La Suisse doit reconnaître la solidarité qui la lie aux autres membres de la S. D. N. et participer aux sanctions économiques, ce que le Conseil fédéral avait d'ailleurs accepté.

Dans l'interprétation du Conseil, la Suisse était, au sein de la S. D. N., dans la même situation que tous les autres membres de la Société, sauf sur un point : la participation militaire. Mais, en cas de guerre de la Société, il était entendu que la Suisse collaborait sur le plan économique à l'action commune. Il ne s'agit donc pas tout à fait d'un maintien partiel de la neutralité permanente de la Suisse, mais d'une autorisation permanente à se soustraire à certaines obligations.

La Suisse soutint, au contraire, une interprétation extensive de la Déclaration de Londres. Le Conseil fédéral et l'opinion publique suisse considérèrent que la Suisse jouissait au sein de la S. D. N. d'un statut particulier et que sa neutralité était un fait d'ordre général et originel pouvant être mis en avant en toutes occasions. La participation aux sanctions devenait alors un fait exceptionnel. D'ailleurs, le Conseil fédéral s'en tenait à la neutralité différentielle. Il n'y a de neutralité que dans le domaine militaire et celle-ci ne concerne nullement l'activité économique. Mais la guerre moderne est une guerre économique et la neutralité, en s'appliquant à ce nouveau domaine, ne change pas de caractère.

Le Conseil fédéral (1) invoquait également un autre argument que la théorie de la neutralité différentielle pour expliquer la participation de la Suisse aux sanctions économiques. La neutralité économique crée l'obligation d'assurer aux deux belligérants une parfaite égalité, en ce qui concerne les limitations apportées à leur commerce. Mais il faut alors assurer la vie économique du neutre. En cas de sanctions prises par la S. D. N., la situation du neutre pouvait être très grave. La Suisse devait donc pouvoir assurer ses échanges internationaux en se solidarisant avec le plus fort, c'est-à-dire la Société des Nations.

Il existe en réalité un autre argument qui justifie la participation de la Suisse aux sanctions économiques, c'est que celles-ci sont une sanction sociale, une opération d'ordre public, ordonné par une autorité publique ; il n'y a

(1) *Message du 8 février 1919*, p. 134.

donc pas de choix particulier des Etats. Mais le caractère institutionnel des sanctions devait être fortement amoindri dès 1921 à la suite des amendements et résolutions interprétatives.

L'affaire de Vilna allait permettre à la Suisse de préciser son attitude. Un détachement international composé de troupes anglaises, belges et françaises fut envoyé en 1921 par le Conseil pour assurer l'ordre dans la région de Vilna. Ce détachement devait passer à travers la Suisse et l'autorisation en fut demandée au Conseil fédéral. Il s'agissait là d'une simple mesure conservatoire n'ayant aucun caractère de sanctions. Cependant le 23 décembre 1921, le Conseil fédéral refusa catégoriquement l'autorisation de transit, en invoquant la souveraineté de la Suisse et la déclaration de Londres de 1921, aux termes de laquelle les engagements militaires des Etats membres ne concernaient pas la Suisse. Le Conseil n'insista pas et retira sa demande et, de son côté, le Conseil fédéral reprit sa déclaration. Cependant il était dès lors très clair que la Suisse entendait maintenir fermement sa politique de neutralité.

§ 2. — *Les Etats-Unis.*

Le Président Wilson avait été le principal artisan du Pacte ; cependant les Etats-Unis ne firent pas partie de la Société des Nations. Lorsque le Président des Etats-Unis présenta en juillet 1919 le Traité de Versailles et le Pacte de la S. D. N. qui en faisait partie, à la ratification du Sénat américain, il se heurta à une résistance solidement organisée, groupée autour du sénateur Lodge, champion de la neutralité américaine. Par deux votes hostiles — le 24 septembre et le 19 novembre — le Sénat refusa de ratifier le traité et répudia le Pacte.

Le Pacte de la S. D. N. apparaissait, en effet, aux yeux de l'opinion américaine, comme une double menace pour la doctrine de Monroe : l'action de la Société permettait une intervention européenne dans le continent américain et l'isolement des Etats-Unis était menacé. Ce second point apparaissait particulièrement grave aux Américains qui se repentaient d'être entrés en guerre sur l'ancien con-

tinent. Tout le monde invoquait la déclaration de Washington : « Pourquoi perdriions-nous les avantages d'une situation si particulière en prenant position sur le terrain étranger et en mêlant nos destinées à celles de l'Europe ? » C'est la doctrine de la non-intervention américaine en Europe qui vise en premier lieu les alliances permanentes. Or l'article 1^{er} du Pacte constituait un engagement de ce genre. L'opinion américaine s'effraya de voir les États-Unis obligés d'intervenir partout dans le monde et craignit surtout de devoir envoyer des troupes au loin. Les hommes d'État américains invoquèrent d'autre part la nécessité de maintenir avec les belligérants un certain commerce, pour des raisons d'humanité, mais aussi parce qu'il est vital de conserver la liberté des mers.

La doctrine hostile à la S. D. N. se résumait dans la phrase du sénateur Lodge au Sénat : « Nous ne voulons pas que les querelles entre d'autres pays affectent la vie du nôtre ; nous ne voulons pas que notre vigueur s'épuise et que notre prestige se compromette par de perpétuelles interventions dans tous les différends, grands ou petits, qui surgissent à travers le monde. »

L'attachement des États-Unis à la neutralité traditionnelle allait être un obstacle au développement de l'organisation internationale. Il influa surtout sur le système des sanctions. Si une guerre illicite devait éclater, les États-Unis auraient maintenu leurs rapports avec les deux parties, et avec le développement du caractère industriel de la guerre, les chances de victoire dépendaient en grande partie de l'aide économique des neutres. Le rapport de la Commission du blocus en 1921 déclarait : « Tant que de grands pays exportateurs se trouvent en dehors de la Société, l'application intégrale de l'article 16 ne se heurterait pas seulement à de grands obstacles, mais pourrait mettre les États membres de la S. D. N. dans des situations fort difficiles ». L'attitude hésitante de la Grande-Bretagne à l'égard des procédures obligatoires et du Protocole de Genève en particulier, est dû, en partie, à ce qu'elle craignait l'opposition des États-Unis en cas d'application de l'article 16.

Il y eut aux Etats-Unis un mouvement en faveur d'une participation aux sanctions, mouvement conduit notamment par les Professeurs N. M. Butler et Shotwell et par certains milieux du Congrès : ce mouvement aboutit au Pacte Briand-Kellogg. Mais le mouvement contraire, hostile à toute coopération avec la S. D. N., resta le plus fort. Conduit par des Sénateurs énergiques, Lodge, Borah, Johnson, appuyé par l'autorité du Professeur J. B. Moore, il correspondait aux aspirations profondes du peuple américain et aux intérêts du monde industriel.

La politique américaine de neutralité reçut une consécration nouvelle à l'occasion de la 6^e conférence panaméricaine qui se tint à la Havane en 1928.

La conférence de la Havane adopta une convention sur la neutralité maritime qui est en tout point conforme aux conventions de la Haye de 1907. L'article 22 dit en particulier : « Les Etats neutres ne sont pas obligés d'empêcher l'exportation ou le transit pour le compte de l'un ou l'autre belligérant, des armes, des munitions et, en général, de tout ce qui peut être utile à sa puissance militaire (1). » C'est bien là la neutralité classique qui suppose une impartialité absolue à l'égard des belligérants et qui revendique la liberté des mers. Et en même temps, ce sont là des dispositions entièrement contraires à l'esprit du Pacte de la S. D. N. qui établit, au contraire, une discrimination entre les parties en conflit.

La Société des Nations n'était pas universelle. Dès le début, il apparaît qu'il était pratiquement impossible de mettre fin à la neutralité dans ces conditions. La S. D. N. restait neutre en cas de guerre entre non-membres, mais surtout les non-membres ne prenaient aucune part à l'action internationale de police de la Société. N'ayant aucune des obligations des membres, ils avaient, par contre, toutes les prérogatives découlant du droit des gens.

Si l'on examine les traités d'après-guerre, il résulte que la neutralité, et en général le droit international traditionnel, continuent à exister. La convention de 1919 sur la

(1) Texte dans Le Fur et Chklaver, *op. cit.*, p. 969.

navigation aérienne, les traités de Washington de 1922 parlent expressément de belligérants et de neutres, et ne contiennent aucune allusion aux stipulations du Pacte. Le traité de Lausanne de 1923 donne des règles détaillées pour la région des détroits : l'ancien droit de guerre et de neutralité est maintenu dans son intégralité. Si la Turquie est neutre dans un conflit, les bâtiments de guerre passant les détroits sont soumis à la Convention de la Haye sur la neutralité maritime.

SECTION II. — LE DÉCLIN DES SANCTIONS.

§ I. — *Les sanctions après le Pacte.*

La première épreuve qu'ait eu à subir le Pacte ne s'est pas fait attendre longtemps. Il est entré en vigueur au début de 1920 et, au cours de la même année, le manque d'empressement des puissances à l'appliquer s'est manifesté, notamment en ce qui concerne l'article 10. En 1920, la Pologne, membre de la S. D. N., fut envahie par les armées bolcheviques. Les puissances signataires du Pacte devaient donc se porter à son secours. Or, une seule puissance fit quelque chose : la France, qui envoya simplement une mission militaire (1). L'Angleterre resta inerte, malgré le caractère impératif de l'article 10 entendu dans sa lettre et son esprit. Le premier ministre Lloyd George donna une interprétation insoutenable de cet article. Il déclara que l'Angleterre n'avait aucune obligation d'intervenir, l'intervention n'étant obligatoire qu'en vertu d'une décision du Conseil ; or, le Conseil n'avait pas été saisi, et même s'il avait été saisi, il n'y aurait pas eu unanimité sur ce point. M. Lloyd George transformait ainsi le sens de l'article 10 en subordonnant la première phrase : « Les membres ... s'engagent... » à la seconde qui prévoit l'action coordinative du Conseil. Cette interprétation a été soutenue par la Grande-Bretagne mais particulièrement « appréciée » par presque tous les membres de la

(1) Dont le rôle fut d'ailleurs, comme on le sait, décisif.

Société qui reculaient à la première occasion où les promesses de garantie collective devaient se réaliser.

Dès 1921 par conséquent, les Etats ont essayé de reprendre les engagements consentis deux ans plus tôt, au moment où les traces de la guerre étaient partout visibles, et ils vont chercher à diminuer la portée de leurs engagements. La « dissolution » des sanctions sur le terrain juridique commença à l'Assemblée de 1921. L'Assemblée décida que les amendements au Pacte seraient considérés comme votés s'il y avait une majorité des trois quarts. Si, en général, la règle de l'unanimité paralyse les décisions, elle avait été prévue pour les modifications du Pacte comme un facteur de stabilité.

En 1921, l'on prit une série d'amendements et de résolutions interprétatives, élaborés en particulier par la Commission du blocus instaurée par la Société. Ces amendements ne furent pas ratifiés et le Pacte ne se trouva pas modifié. Mais il en resta une interprétation montrant les tendances qui animaient la totalité des membres de la S. D. N.

Dès octobre 1920, les Etats Scandinaves et la Suisse avaient déposé une proposition d'interprétation de l'article 16 adoptée par l'Assemblée : l'article 16, paragraphe 1, serait considéré comme obligatoire pour chaque Etat, dès que celui-ci aurait acquis la certitude qu'une rupture du Pacte a été commise. Le Pacte, en effet, ne contenait aucune définition de l'agresseur et surtout ne chargeait aucun organe de constater l'agression. Il ne pouvait y avoir que des appréciations individuelles sur l'application des articles 12, 13 et 15. Mais alors le caractère automatique des sanctions disparaissait.

En 1921, on s'attacha à restreindre la portée des deux principaux articles du Pacte, les articles 10 et 16. Le caractère formel de l'article 10 avait effrayé de nombreux Etats. Il a été la principale raison du refus des Etats-Unis d'entrer dans la S. D. N. De vives attaques furent menées contre cet article à la suite d'une initiative prise par le Canada qui avait proposé son abrogation dans le but de préparer l'accession des Etats-Unis. La proposi-

tion fut repoussée, mais il en resta une interprétation adoucie de cet article. Le caractère facultatif de l'avis du Conseil fut accentué ainsi que le caractère purement moral de l'obligation de garantie. Déjà, à l'Assemblée de 1920, la sous-commission chargée de la question de l'adhésion de l'Autriche avait déclaré : « Il n'est pas exact que la Société aux termes de l'article 10, garantisse l'intégrité territoriale d'aucun de ses membres. Le Pacte se borne à condamner toute agression dirigée de l'extérieur contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique des membres de la Société. » A cette même session, le représentant britannique, lord Robert Cecil, avait proposé de n'admettre les petits Etats voisins de l'U. R. S. S. que sous la réserve qu'ils ne pourront bénéficier de l'article 10 (1).

Il en alla de même pour l'article 16. L'Assemblée vota, le 4 octobre 1921, une série de résolutions interprétatives ou directives quant à l'application de l'article 16. Ce même jour, un amendement à l'article 16 fut voté aux termes duquel le Conseil devait émettre un avis sur la rupture du Pacte et le transmettre aux différents membres en recommandant les mesures à prendre. Mais les résolutions interprétatives qui avaient été proposées par la Commission du Blocus donnaient un sens tout nouveau au système des sanctions. La 3^e directive porte : « L'acte unilatéral de l'Etat fautif ne peut pas créer l'état de guerre, il ne fait que donner aux autres membres de la Société la faculté de procéder à des actes de guerre ou de se déclarer en état de guerre avec l'Etat en rupture du Pacte. Mais il est dans l'esprit du Pacte que la Société tâche, tout au moins au début, d'éviter la guerre et de rétablir la paix par une pression économique. » On retrouve encore dans ce texte l'attachement excessif de la S. D. N. aux sanctions économiques. L'esprit du Pacte est d'éviter la guerre. Les opérations militaires n'étaient dans le Pacte jamais automatiques ni immédiates ; au contraire, chaque Etat se livrait à une appréciation individuelle pour son propre

(1) Cf. Ray, *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, p. 78.

compte de l'opportunité de telles mesures. Il n'en était pas de même en ce qui concerne les sanctions économiques, celles-ci devaient être immédiates et appliquées par tout le monde. Cependant, dès la première Assemblée, des résistances s'étaient fait sentir. Le représentant de la Suisse déclara en particulier : « Il est bien reconnu qu'aussi longtemps que nous n'aurons pas délibéré d'une manière définitive, chaque Etat reste libre de juger dans chaque cas particulier si les circonstances se réalisent, dans lesquelles le blocus doit jouer. »

L'article 5 des résolutions de 1921 fait intervenir le Conseil et établit un certain délai d'application. Le Conseil détermine l'agresseur et recommande la date d'application des sanctions économiques (art. 8). Le caractère immédiat d'application des sanctions disparaît donc. L'avis du Conseil sur la rupture du pacte n'est nullement obligatoire. En effet, la 4^e résolution donne aux différents membres de la Société la compétence de déterminer s'il y a eu rupture de pacte (1). Ainsi, malgré l'avis du Conseil, les Etats ne sont engagés dans les sanctions que par leur propre volonté, à la suite d'une décision complètement libre.

Enfin, en ce qui concerne l'application pratique des sanctions, les résolutions de la Commission du Blocus (directive n° 10) portent qu'il « n'est pas opportun de décider d'avance et dans le détail, toutes les mesures économiques... à prendre dans chaque cas ». Le cas échéant, le Conseil sera chargé d'établir un plan commun.

On voit donc à quel point les résolutions de 1921 diluent le système de sanctions de l'article 16. Si elles n'ont pas reçu force obligatoire, il faut cependant, à partir de cette époque, interpréter l'article 16 sur cette base modérée. Le caractère institutionnel de sanctions appliquées par un corps superétatique s'est effacé et a été remplacé par un retour à l'action individuelle des Etats. C'est, en somme, un retour partiel et inavoué à l'ancien système

(1) 4^e résolution : « Il appartient aux différents membres de déterminer s'il y a eu rupture de Pacte ».

dans lequel les Etats décidaient souverainement de leur participation ou de leur abstention dans les guerres qui survenaient. « Un tel résultat ne peut être considéré comme un progrès : il n'aboutit pas à autre chose qu'à faire des organes de la S. D. N. des diètes d'un nouveau genre où l'accord des volontés souveraines fonde les décisions communes (1). » Dès lors, les sanctions internationales sont laissées à l'action indépendante des membres et la sécurité collective est paralysée.

§ 2. — *La tentative de réaction.*

Une vigoureuse réaction se manifesta contre ces tendances dissolvantes et aboutit au Protocole de Genève. Le Pacte est complété sur certains points. L'arbitrage obligatoire est posé comme règle générale. La règle de l'unanimité est écartée par un procédé compliqué, mais enfin les parties en litige ne sont pas laissées à elles-mêmes, faute d'accord unanime au Conseil. Enfin, le Conseil reprend ou plutôt prend le droit de déterminer la rupture du pacte, par une décision obligatoire. Toutes ces dispositions formaient un progrès certain, compensé par contre par des dispositions issues de l'idéologie pacifiste quant au bon vouloir des parties et aboutissant à garantir l'intégrité territoriale de l'Etat agresseur.

Le protocole de Genève fut adopté à l'unanimité en septembre 1924 par l'Assemblée de la S. D. N. Il ne fut jamais ratifié par suite de l'attitude à son égard des grands Etats et notamment de la Grande-Bretagne qui fit brusquement volte-face. Les grandes puissances se déroberent parce qu'elles ne voulurent pas s'engager d'avance à être impliquées militairement dans un conflit qui ne les intéressait pas.

Les accords de Locarno reprirent sur une base territoriale limitée les mêmes dispositions que le Protocole de Genève en accentuant encore le rôle d'organe superétatique du Conseil ; celui-ci est doté d'un pouvoir de contrôle à

(1) Rousseau. *R. D. I. L. C.*, 1936, p. 15.

l'égard de l'intervention des garants qui, dans les cas urgents, devaient agir spontanément et dans les autres sur l'invitation du Conseil. L'arbitrage ou un règlement judiciaire devaient être le moyen général de solution des litiges.

La tendance générale de cette période est caractérisée par le fait que l'on cherche à accentuer et à renforcer le caractère institutionnel de la S. D. N. et, en particulier, du Conseil, qui cherche à substituer son propre pouvoir de décision à celui des États. La compétence des États à l'égard des conflits qui peuvent éclater, tend à être liée aux normes édictées par le Pacte, réduisant ainsi à l'extrême la souveraineté étatique.

Le terme de cette évolution devait être le Pacte Briand-Kellogg de 1928. Le Pacte de la Société des Nations avait institué la guerre d'exécution forcée, la guerre au coupable, mais cela supposait toujours, en fin de compte, l'emploi de moyens militaires, et la raison d'être de l'organisme de Genève, c'est qu'il n'y ait plus de conflits armés. Le mouvement qui se développait depuis 1920 allait aboutir à la mise hors la loi de la guerre. Mais le traité Briand-Kellogg allait, par rapport au pacte de 1919, perdre en efficacité et en précision ce qu'il gagnait en généralité.

Le Pacte de Paris résulte d'une initiative de Briand qui, à l'occasion du renouvellement du traité d'arbitrage franco-américain expirant en 1928, voulut associer les États-Unis à une condamnation de la guerre en général et neutraliser ainsi la résistance américaine à l'égard de la S. D. N. Le Secrétaire d'État américain, Kellogg, accepta les propositions qui lui furent faites, mais voulut les étendre pour faire un pacte général et multilatéral. Les milieux américains, désireux de rompre l'isolement des États-Unis vis-à-vis de la S. D. N., s'étaient déjà beaucoup occupés d'un traité de ce genre. Dans un avant-projet, les professeurs Butler et Shotwell proposèrent que « pour l'avancement de la paix universelle parmi les nations, les hautes parties contractantes promettent qu'en cas de violation d'un traité autre que le traité actuel pour la solution pacifique des conflits internationaux, chaque partie

si'engagement à ne donner aucune assistance à l'Etat violateur d'un pareil traité » (1). Ainsi dans le cas où des sanctions seraient appliquées par la S. D. N., les Etats non-membres et les Etats-Unis en particulier n'auraient pu entraver l'action collective en invoquant leurs droits de neutres. Au cours des discussions, la France proposa certaines précisions concernant la légitime défense et l'exécution forcée. Ces vues furent admises, mais le Pacte de Paris, tel qu'il fut signé le 27 août 1928, n'en resta pas moins général et vague. L'article 1^{er} énonçait le principe : « Les hautes parties contractantes déclarent solennellement au nom de leurs peuples respectifs qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles. »

Le Pacte Briand-Kellogg est le terme à la fois d'un progrès et d'une régression. Le progrès consistait à étendre et perfectionner l'œuvre du Pacte de 1919, à donner un caractère vraiment universel au corps politique qui devait se substituer aux Etats dans la direction de la vie internationale et supprimer le droit individuel de guerre. Dès lors, tout conflit devait être considéré comme d'intérêt commun. Si le Pacte était violé, ses co-signataires avaient l'obligation juridique (2) de ne pas prêter leur concours à l'agresseur et ne pouvaient donc invoquer les droits de l'ancienne neutralité.

Mais, et c'est ici que réside la faiblesse du nouveau Pacte, son efficacité dépendait avant tout de la volonté des peuples. Elle reposait essentiellement sur la volonté pacifique des opinions publiques. Le Sénateur Borah déclarait au Congrès américain : « Fonder la sécurité internationale sur la force est une folle illusion. La force du Pacte de Paris repose sur ce que l'Europe est arrivée à réaliser que son intérêt l'oblige à se débarrasser de toutes les guerres. »

(1) *International Conciliation*, 1928, p. 353.

(2) M. Politis montre l'analogie de cette obligation avec celle résultant de l'article 30 du Code pénal interdisant la complicité. Ces deux obligations dérivent du caractère criminel des faits envisagés. (*La Neutralité et la Paix*, p. 133 et 136.)

Pour les membres de la S. D. N., les sanctions de l'article 16 pouvaient intervenir, mais pour les non-membres il n'en était pas de même. Lorsque les Etats-Unis eurent signé le pacte Briand-Kellogg, les milieux de la Société des Nations exprimèrent l'espoir qu'ils ne mettraient plus d'obstacles à l'action collective de la Société. En réalité, les Etats-Unis ne firent aucune déclaration dans ce sens, mais au contraire élevèrent une protestation contre un livre blanc anglais d'après lequel les droits des neutres n'étaient pas compatibles avec le Pacte (1).

La position américaine fut précisée à l'occasion des discussions au Sénat avant la ratification. La Commission des Affaires étrangères du Sénat publia un rapport interprétatif (15 janvier 1929) constatant que le « traité ne comporte de sanctions ni explicites ni implicites ». Une violation du Pacte n'a d'autre effet que de relever les contractants de leurs obligations. Les signataires peuvent recourir à la guerre contre l'agresseur, mais il n'y a là qu'une faculté, non une obligation. Et les Etats-Unis entendaient bien ne pas recourir à cette faculté. Le Secrétaire d'Etat Kellogg déclara au Sénat : « Les Etats-Unis n'ont pas admis l'obligation de punir qui que ce soit pour sa violation. » Le Sénateur Borah, dans un discours du 3 janvier 1929, soutint vigoureusement le point de vue du Sénat : Si le traité est violé, les Etats-Unis sont absolument libres, comme si le traité n'avait jamais été émis. Si la S. D. N. décrète un blocus pacifique, en vertu de l'article 16, cela ne concerne en rien les Etats-Unis qui garderont tous les droits d'une nation neutre et pourront donc continuer leur commerce, sans que le Pacte Briand-Kellogg change quoi que ce soit à leurs obligations.

Finalement le Pacte Briand-Kellogg apparut aux yeux des Américains comme une condamnation abstraite de la guerre, n'ayant pas la valeur d'un engagement juridique. Il fut ratifié par le Sénat, sous la réserve d'une entière liberté d'action pour les Etats-Unis, à tel point qu'il se refusa à discuter une proposition d'embargo à destination du violateur.

(1) Barandon, *Le système juridique de la S. D. N.*, p. 344.

Le Pacte de Paris apparut ainsi, au bout de peu de temps, comme une *lex imperfecta*, comme plus dépourvu encore que le Pacte de Genève de toutes sanctions. Sa seule chance d'application reposait sur la bonne volonté des Etats à reconnaître les devoirs de solidarité qu'il impliquait. Nous venons de voir l'attitude du principal Etat non membre de la S. D. N. A l'intérieur de celle-ci, l'on tenta, mais sans aboutir, de concilier les deux textes, celui de 1919 et celui de 1928. Il existe en effet certaines divergences entre les deux puisque l'un admet encore le droit de guerre limité, et que l'autre le condamne complètement. Un comité juridique fut nommé par la S. D. N. pour étudier la question. A la session de septembre 1929 de l'Assemblée, les représentants britanniques déclarèrent que « pour tenir compte des progrès réalisés dans l'organisation de la paix », il était opportun de modifier les articles du Pacte qui admettent encore la guerre (1). On finit par établir une nouvelle rédaction de l'article 12 proscrivant la guerre d'agression, mais maintenant le droit de légitime défense en cas de danger pressant. Il fut entendu que dans tous les cas, le droit de légitime défense n'avait rien d'absolu et était soumis à l'appréciation des autres Etats et à celle du Conseil. La délégation française proposa un développement de l'arbitrage pour suppléer à la guerre d'exécution et un renforcement des pouvoirs du Conseil, qui pourrait statuer à la majorité. Après de longues discussions, le Comité des 11 ne prit pas de décision et l'affaire en resta là. Il était dès lors évident que le Pacte Briand-Kellogg avait peu de chance d'être appliqué (2).

Reculant devant les obligations plus lourdes découlant du Pacte de Paris, les Etats signent au contraire à cette époque un grand nombre de pactes bilatéraux de non agression.

Ces traités, particulièrement nombreux en Europe orientale et méditerranéenne, stipulèrent la neutralité

(1) Les articles 12 et 15.

(2) Cf. Politis, *L'Accord des deux Pactes*, R. D. I. L. C., 1931, p. 637 et suiv.

des co-contractants si l'un d'eux était attaqué par une tierce puissance : « Si l'une des parties contractantes, malgré son attitude pacifique, était attaquée par une tierce puissance, l'autre partie contractante observerait la neutralité pendant toute la durée du conflit (1). »

En technique juridique, la compatibilité de tels traités avec le pacte de la S. D. N. était douteuse : ils furent cependant enregistrés par le Secrétariat de la S. D. N. qui d'ailleurs ne pouvait pas le refuser. Mais, en fait, ils équivalaient à une promesse d'abstention en cas d'action collective.

Sur le nouveau continent, la plupart des républiques américaines auxquelles se joignirent plus tard des Etats européens, comme l'Italie et l'Espagne, signèrent, le 10 octobre 1933, à Rio de Janeiro, un traité de conciliation, de neutralité et de coopération continentale. Ce traité imposait une stricte neutralité si une guerre affectait l'un des signataires.

La contradiction de tels traités avec le Pacte aurait dû être résolue en faveur de celui-ci. La Société des Nations représentait l'ordre juridique le plus élevé et, par suite de la hiérarchie des ordres, les lois qu'elle édictait devaient conditionner les arrangements particuliers entre Etats. Cette vérité ne fut cependant pas défendue avec suffisamment de force par la S. D. N. et, peu à peu, elle cessa d'être considérée comme évidente et les Etats reprirent leur totale liberté.

La Société des Nations aurait dû supprimer, en fait comme en droit, la neutralité et le droit de neutralité, en développant le sentiment de la solidarité entre nations. Le déclin des sanctions marque le début de la paralysie de la S. D. N. : il est dû à l'égoïsme national des Etats et à l'idéalisme impuissant des dirigeants de la Société. A partir de 1930 commence le déclin de la Société des Nations

(1) *Traité d'amitié et de non-agression entre l'Italie et l'Espagne* (1926). L'Italie signa un grand nombre de traités contenant cette clause.

elle-même : il se traduira dans une première étape, par une réaction de faveur de la neutralité, réaction qui apparaîtra au cours des guerres qui vont se succéder jusqu'en 1935-1936 et à l'occasion de la politique de neutralité des Etats-Unis.

CHAPITRE V

Le recul de la S. D. N.

Le Secrétaire d'Etat américain Stimson disait le 9 août 1932 à propos du Pacte de Paris : « L'opinion publique est la sanction de toutes les relations internationales en temps de paix. Son efficacité dépend de la volonté qu'ont les peuples de la rendre efficace. S'ils désirent la rendre efficace, elle sera irrésistible. »

En 1931 commence une série de guerres dans les diverses parties du monde. Les efforts souvent insuffisants et toujours infructueux de la S. D. N. pour les prévenir ou les faire cesser, illustrent l'illusion de ceux qui, comme Stimson, croyaient pouvoir faire reposer la sécurité collective sur l'opinion universelle. Dans la plupart des cas, l'opinion publique internationale souhaite sincèrement le règlement pacifique des conflits, mais pas plus que les milieux genevois elle ne comprend que la paix exige des sacrifices et nécessite de la part des Etats la prise de certaines responsabilités. Le résultat fut, par exemple, que le vote d'une résolution ou de recommandations par une cinquantaine d'Etats, comme le fait se produisit souvent, fut une manifestation éclatante de l'opinion internationale, mais n'eut jamais de conséquences pratiques importantes, sinon celle d'amener le brusque départ d'Etats membres qui reprenaient ainsi toute liberté de manœuvre. Chaque tentative de la S. D. N. pour faire preuve d'autorité se termina alors par un affaiblissement marqué de son influence.

Le rapide exposé de la guerre sino-japonaise, de la guerre du Chaco et de la guerre d'Ethiopie, nous permettra de préciser cette évolution et de montrer quelle place la neutralité, supprimée en droit, tenait encore dans la politique internationale.

SECTION I. — LA GUERRE SINO-JAPONAISE DE 1931.

Le 18 septembre 1931, à la suite d'une série d'incidents, les troupes régulières japonaises occupaient la ville de Moukden et engageaient une série d'opérations en Mandchourie. Le 21, la Chine s'adressa à la S. D. N. en invoquant l'article 11 du Pacte. Le Conseil lança un appel aux gouvernements chinois et japonais et chercha le moyen de procéder à un retrait des troupes en présence. En même temps, il s'adressa aux Etats-Unis, signataires du Pacte de Paris de 1928 et du traité de Washington de 1922. Le Secrétaire d'Etat Stimson répondit en assurant le Conseil de la sympathie américaine pour l'attitude adoptée par la S. D. N. Il envoya en même temps une note aux Chinois et aux Japonais leur demandant de s'abstenir de tout acte d'hostilité. En octobre, le président du Conseil, Briand, invita les Etats-Unis à siéger à Genève comme signataires du Pacte de Paris. Ceux-ci acceptèrent d'envoyer un représentant pour assurer la liaison entre les deux actions. Ainsi donc, dès le début du conflit, la S. D. N. était entrée en action suivant les termes de son statut ; de plus, elle était assurée de l'appui de la grande république américaine qui jusqu'alors était restée à l'écart, drapée dans sa neutralité traditionnelle. D'une situation aussi favorable, il ne sortit rien. Le 24 octobre, une résolution du Conseil proposait, d'une part, le retrait des forces japonaises, d'autre part, la mise des ressortissants japonais résidant en Chine, sous la sauvegarde des autorités chinoises. Nullement informé de la situation réelle en Mandchourie, le Conseil crut avoir résolu le conflit. Le représentant britannique déclara même à cette occasion : « L'arme de la S. D. N. est l'opinion publique. Si le Conseil allait trop vite, il ne pourrait compter sur son appui. »

Cependant le 10 décembre, comme les opérations militaires ne faisaient que se développer, le Conseil nomma une commission pour aller enquêter sur place. Toute décision se trouva suspendue jusqu'à la publication du rapport qu'elle devait faire. Jusque-là toute l'action de la

S. D. N. avait été fondée sur l'article 11, en vertu duquel elle s'intéressait à tout ce qui pourrait troubler la paix du monde. La S. D. N. s'était donc bornée à des tentatives de conciliation, à l'aide de résolutions qui n'étaient pas juridiquement obligatoires car il n'y eut jamais unanimité. D'autre part, la guerre avait un caractère extrêmement imprécis. Elle n'avait pas été officiellement déclarée et ne le fut jamais. Le Japon parlait seulement d'opérations de police, et la Chine, pour diverses raisons, ne fit pas de déclarations officielles en sens contraire. Ce n'est qu'au mois de janvier 1933, après l'occupation de Shanghai par les troupes nippones, qu'elle demanda l'application des articles 10 et 15.

Cependant, les Etats-Unis prenaient une attitude très nette vis-à-vis du conflit mandchou. Cette attitude était dictée par deux raisons, les intérêts très importants qu'ils avaient en Chine, mais aussi, spécialement aux yeux de l'Administration, en raison du Pacte de Paris. « Il est plus sage, disait le Président Hoover, d'aider la S. D. N. à se concerter pour réaliser l'unité des efforts mondiaux en vue de maintenir la paix, que de poursuivre une action indépendante ; mais le département d'Etat a gardé une complète liberté de jugement et d'action pour participer aux mesures que la Société des Nations prendra finalement. »

Le 7 janvier 1932, le Secrétaire d'Etat Stimson envoyait de la part du gouvernement américain une notification au Japon et à la Chine, déclarant qu'il ne reconnaîtrait aucune situation violant le traité des Neuf Puissances ou le Pacte de Paris. Une telle déclaration représentait donc une sorte d'adhésion des Etats-Unis aux principes du Pacte de la S. D. N. et en particulier de l'article 10. D'ailleurs l'Assemblée, saisie par la Chine (1), faisait sienne, le 11 mars, cette déclaration. Par une résolution adoptée à l'unanimité, moins la voix du Japon, elle déclarait « : Il appartient aux membres de la S. D. N. de ne reconnaître aucune situation, traité ou accord, qui seraient réalisés

(1) Article 15, al. 9.

par des moyens contraires au Covenant ou au Pacte de Paris (1).

Une grande puissance autre que les Etats-Unis avait des intérêts en Chine, c'était la Grande-Bretagne. Il semble que très vite elle se soit rendu compte de la nécessité d'agir en dehors de la S. D. N. Dès le 18 novembre 1931, le représentant britannique au Conseil déclarait : « Il vaut mieux reconnaître l'impossibilité de résoudre le conflit sino-japonais devant la S. D. N. ». Le 3 février 1932, l'Angleterre et les Etats-Unis envoyaient une note commune aux belligérants, demandant la cessation de tout acte d'hostilités et proposant l'ouverture de négociations avec l'aide d'observateurs neutres. C'était en fait une proposition de bons offices ou de médiation du type traditionnel. Le Japon refusa cette offre. Quelque temps après, le 22 février, l'Angleterre précisa sa position (2) : 1^o elle soutenait la S. D. N. qui demeure « l'expression organisée de l'opinion publique du monde » ; 2^o pour hâter la fin du conflit, elle était prête à offrir ses bons offices aux belligérants ; 3^o elle assurerait la protection des intérêts britanniques à Shanghai. De fait, un nouvel effort de conciliation fut tenté le 27 février à bord d'un navire anglais, mais sans plus de succès que précédemment.

Jusqu'au mois de février 1933, date à laquelle le rapport Lytton fut déposé, la S. D. N. multiplia aux adversaires les conseils de modération, prit acte de multiples déclarations, invoqua les grands principes du Pacte, en un mot ne prit aucune mesure positive. Le 24 février 1933, la Société adopta la conclusion du rapport Lytton, par 42 voix contre 1, celle du Japon, et une abstention, le Siam. A la suite de quoi elle adressa à la Chine et au Japon des recommandations que la première accepta et que le second rejeta comme contraire à l'équité, aux réalités et à l'honneur national. Le Japon devenait ainsi l'agresseur, aux termes du Pacte. Sur l'ordre du Mikado, la délégation nippone quitta Genève et le gouvernement japo-

(1) *International Conciliation*, janvier 1933, p. 25

(2) Déclaration de Sir J. Simon aux Communes.

nais fit connaître officiellement qu'il se retirait de la S. D. N. Le Japon reprit ainsi sa liberté d'action en Mandchourie, et conformément au traité d'alliance qu'il venait de signer avec le nouvel Etat du Mandchoukouo, entreprit une campagne vigoureuse dans le Jéhol.

De la part de la S. D. N. il n'y eut pas même une tentative d'application de l'article 16. On ne constate un début d'action qu'en Grande-Bretagne. Le 27 février 1933, un débat s'ouvrit aux Communes sur le conflit sino-japonais. Le député Lansbury demanda que, puisque le rapport Lytton désigne l'agresseur, l'on établisse un embargo sur le matériel de guerre qui lui était destiné. Le Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères repoussa toute idée d'embargo unilatéral, l'Angleterre se considérant comme neutre à l'égard du conflit sino-japonais. L'on voyait ainsi l'un des principaux membres de la Société des Nations adopter officiellement une attitude qui, si elle était conforme aux principes traditionnels de la politique britannique en Extrême Orient, était entièrement contraire aux principes posés par le Pacte de la Société des Nations. Le 28 février, un embargo bilatéral fut décrété qui fut levé le 13 mars devant l'inaction des autres membres de la S. D. N.

Finalement le conflit sino-japonais fut apaisé le 31 mai 1933 par la trêve de Tang Kou.

Dans toute l'affaire l'on est forcé de constater l'impuissance absolue de la S. D. N. à résoudre un conflit de ce genre. En résulte-t-il que les Etats furent neutres au cours de ce conflit ? Pas complètement et cela pour deux raisons. D'abord, il n'y eut jamais de déclaration de guerre. Il n'y eut pas de belligérants au sens strict du mot et pas de neutres ou de devoirs de neutralité à observer. D'autre part, à l'occasion du conflit mandchou, toutes les nations se sont consultées dans un effort pour rendre effectifs les buts pacifiques du Pacte. Elles prirent en commun une série de résolutions desquelles il résulte une prise de position à l'égard des belligérants et une appréciation de la légalité de leur action. La désignation unanime du Japon comme l'agresseur n'est certes pas compatible avec la

neutralité traditionnelle. Mais tous les Etats, même ceux directement intéressés, reculèrent finalement devant l'action individuelle à laquelle ils étaient comme acculés, en raison des termes mêmes des Pactes de Genève et de Paris. Briand déclarait à propos du Pacte de Paris : « Un acte de guerre dans n'importe quelle partie du monde est un acte qui lèse les intérêts de mon pays. » Le conflit de 1931 montre qu'en tout cas les gouvernements et les peuples ne s'en rendaient pas compte.

Ainsi dès ce moment-là, on voit se dessiner l'évolution qui se précipitera à partir de 1936-1937 et qui mènera de la neutralité à la non-belligérance. La Société des Nations crée un mouvement d'opinion dans lequel tout le monde prend parti, mais ceci fait, les Etats sont livrés à eux-mêmes et adoptent une attitude hybride, n'osant ou ne voulant ni revenir à la neutralité traditionnelle, ni remplir intégralement leurs obligations internationales.

SECTION II. — LE CONFLIT DU CHACO.

Le conflit entre la Bolivie et le Paraguay, qui couvait depuis plusieurs années et qui avait trait aux régions pétrolifères du Chaco, éclata finalement au mois d'août 1932. Il semblait que les circonstances étaient particulièrement favorables à un règlement collectif par la S. D. N. Les hostilités se déroulaient dans une contrée retirée du globe, entre deux Etats qui n'entretenaient aucun lien particulier, de caractère sentimental ou autre, avec des grandes puissances. De plus, la Bolivie et le Paraguay dépendaient entièrement du dehors pour leur ravitaillement en matériel de guerre de toutes sortes. Enfin les Etats-Unis entretenaient de très bons rapports avec la S. D. N. à laquelle le Secrétaire d'Etat Stimson était particulièrement favorable.

Cependant, dès le début, deux actions parallèles vont se juxtaposer, l'une conduite par les nations américaines sur les anciennes bases du droit des gens, c'est-à-dire utilisant les bons offices et la médiation, l'autre engagée par la S. D. N. mais qui s'effacera au début devant la première

puis, après un échec à peu près complet, lui cédera de nouveau la place.

Dès l'ouverture des hostilités, la S. D. N. désigna un Comité de trois membres pour suivre l'évolution de la situation. Il n'y eut pas d'appel formel des belligérants à la S. D. N. pas plus qu'il n'y eut de déclaration de guerre. Au début, l'action de la Société était fondée sur l'article 4, puis en mars 1933 le Comité des Trois porta l'affaire devant le Conseil en vertu de l'article 11, mais le Conseil décida d'ajourner son action : il jugea en effet plus sage d'attendre le résultat des négociations conduites par les pays voisins des belligérants.

Dès le début des hostilités, les nations américaines, en particulier les Etats-Unis, avaient entrepris des démarches modératrices. Quinze nations américaines chargèrent leurs représentants à Washington de signer des notes communes demandant à la Bolivie et au Paraguay de cesser les hostilités. Le 8 août 1932, leurs voisins immédiats, l'Argentine, le Brésil, le Chili et le Pérou, signèrent un pacte de neutralité. Cependant le Paraguay et la Bolivie déclarèrent qu'ayant accepté le pacte Briand-Kellogg, elles ne déclareront jamais la guerre. Dès le début, nous voici donc en pleine confusion.

Les neutres, ou plutôt les non-belligérants, continuèrent leurs efforts infructueux, coordonnés en particulier par l'accord de Mendoza du 7 février 1933.

La situation juridique se modifia considérablement lorsque le 10 mai 1933, le Paraguay proclama l'existence d'un état de guerre. La S. D. N. était alors forcée d'intervenir d'une façon plus active. Le Comité des Trois recommanda l'envoi d'une Commission d'enquête (1). Celle-ci ajourna

(1) Le Conseil, en adoptant le rapport des Trois, fit une déclaration aux termes de laquelle la S. D. N. était la seule institution internationale juridiquement obligée à rechercher un règlement au conflit. Ce document rappelle que les parties en cause ont proposé d'introduire une nouvelle procédure d'après laquelle les quatre puissances limitrophes, Argentine, Brésil, Chili, Pérou, seraient appelées à intervenir en vue d'un règlement. Le Conseil décida de demander aux gouvernements de l'A. B. C. P. s'ils acceptaient sur la base du rapport la

son départ jusqu'au mois d'octobre, s'installa à Rio de Janeiro, mais incapable d'arriver à un accord, rentra bientôt en Europe. Elle remit son rapport final au Conseil le 11 mai 1934. Le 31 mai, la Bolivie s'adressa au Conseil en invoquant l'article 15 et le 7 septembre saisit l'Assemblée. Entre temps les Etats américains continuaient leurs essais infructueux de conciliation.

Au mois de novembre, l'Assemblée adoptait à l'unanimité (moins les parties) le rapport du Comité qu'elle avait chargé d'étudier l'affaire. Le gouvernement de la Paz accepta les conclusions du rapport ; par contre le Paraguay, pour qui la situation militaire était très favorable, les rejeta purement et simplement (janvier 1935).

L'on ne s'était jamais, et pour cause, décidé à désigner l'agresseur, mais alors l'attitude des deux pays ne laissait plus de doute. Le représentant de la France déclarait : « Dans le cas présent, la responsabilité retombe tout entière sur le pays qui n'accepte pas les recommandations de la S. D. N. » Cela veut dire que l'on allait utiliser des sanctions contre le Paraguay. C'était soulever la question de l'embargo.

De très bonne heure, le Comité des Trois, dans le but de hâter la fin des hostilités, avait fait des efforts dans le sens d'une application d'un embargo sur le matériel de guerre à destination des deux belligérants. A la réunion du Conseil du 17 mai 1934, la question fut posée en termes nets par le représentant britannique, chaudement soutenu par les autres délégations. Un grand nombre d'Etats se déclarèrent favorables au projet à condition que tout le monde soit décidé à l'adopter. Ce projet fut singulièrement renforcé par une *joint resolution* votée par le Congrès américain en mai, autorisant le Président à proclamer l'embargo sur les armes à destination du Chaco.

La S. D. N. décida d'appliquer l'embargo bilatéral à partir du 31 mai 1934. Vingt-huit Etats consultés envoyèrent leur réponse, dix-neuf acceptèrent sans condition ; l'An-

mission de trouver une formule d'accord. Cette proposition fut repoussée le 11 octobre.

gleterre, la France, l'Allemagne, l'Italie et la Belgique acceptèrent sous certaines réserves. Seul le Japon qui avait notifié son départ depuis plus de deux ans, refusa toute participation aux affaires de la Société.

L'embargo était une affaire qui, en tant qu'acte de souveraineté, regardait chaque Etat. Le Comité des Trois le fit remarquer dans sa réponse aux protestations de la Bolivie et du Paraguay : les gouvernements appliquant l'embargo agissent individuellement sans référence au Pacte, la meilleure preuve en est que les premiers à agir ont été les Etats-Unis (1). Un comité du Conseil déclara : « Il n'est pas question d'une action de la Ligue, mais seulement de l'action des gouvernements. »

Le 16 janvier 1935, le Comité consultatif de l'Assemblée publia une résolution aux termes de laquelle « la Bolivie ayant accepté les recommandations de l'Assemblée, le Paraguay était tenu de s'abstenir de recourir à la guerre contre elle ». Donc le Paraguay faisait une guerre illégale ; il y avait lieu d'appliquer l'article 16. Mais la plupart des membres de la S. D. N. ne se souciaient pas du tout de l'appliquer. La Grande-Bretagne et l'Amérique latine y étaient franchement hostiles. De plus, les Etats-Unis et le Brésil n'étant pas ou plus membres, n'étaient pas tenus de suivre la décision de la S. D. N. Dans sa résolution, le Comité consultatif recommanda la levée de l'embargo à destination de la Bolivie et, au contraire, un renforcement de l'embargo à l'égard du Paraguay. L'embargo bilatéral préventif devenait ainsi un embargo unilatéral utilisé comme sanction. Certains Etats acceptèrent rapidement cette proposition du comité, d'autres non. L'Angleterre fit savoir qu'elle lèverait l'embargo, mais seulement en raison de la situation exceptionnelle ; ce geste ne devait pas être considéré comme un précédent engageant sa politique. De même le Venezuela voulut éviter toute apparence d'appliquer des sanctions. Le Mexique et les Etats-Unis se retranchèrent derrière l'autorité de leurs Congrès respectifs ; enfin la Norvège et l'Uruguay refusèrent catégo-

(1) *International Conciliation*, mai 1936, p. 239.

riquement (1). En fin de compte, vingt-deux Etats seulement appliquèrent l'embargo unilatéral parmi lesquels il n'y eut aucun Etat américain (2).

Ce rapide examen de l'affaire du Chaco laisse le même sentiment de confusion et d'anarchie que le conflit sino-japonais. La S. D. N. ne s'est décidée à agir que très longtemps après l'ouverture des hostilités, et son action n'a jamais eu la précision et la continuité qu'elle aurait dû avoir. Les gouvernements se complurent dans une attitude trouble, suivant mal ou pas du tout les directions de la Société, ne remplissant pas d'un autre côté les obligations traditionnelles des neutres. L'exemple de l'embargo est particulièrement clair ; chaque Etat agit en ordre dispersé, l'inefficacité des mesures de prohibition fut remarquable. A aucun moment les belligérants ne manquèrent d'un matériel de guerre moderne et constamment renouvelé. De nombreux Etats ne respectèrent pas leurs engagements : le gouvernement anglais accusa, en particulier, la Belgique et la Norvège de continuer à se livrer au trafic des armes et munitions. Surtout les Etats voisins des belligérants ne mirent que fort peu d'obstacles au transit du matériel de guerre ; leur indispensable coopération n'appuya pas les mesures prises.

Tout le conflit du Chaco permet ainsi de constater un recul de l'action collective de la S. D. N. et un retour sensible à la neutralité traditionnelle.

SECTION III. — LE CONFLIT ITALO-ÉTHIOPIEN.

Le conflit italo-éthiopien est caractérisé par trois séries de faits qui ont fixé sa physionomie et ont déterminé son évolution :

1^o A l'occasion de ce conflit, la S. D. N. va essayer de reconquérir l'autorité qu'elle avait perdue peu à peu au cours des années précédentes. On assiste à une véritable

(1) *International Conciliation*, mai 1936, p. 235.

(2) L'armistice du 12 juin 1935 amena la levée générale de l'embargo.

« tentative de revalorisation de la S. D. N. ». Cette tentative aboutit à l'application des sanctions à l'Italie.

2^o Dans la guerre sino-japonaise, comme dans la guerre du Chaco, aucun grand Etat n'avait poussé à l'application de l'article 16. Or, des sanctions, même économiques, ne sont possibles que si elles sont soutenues par un grand Etat. Au contraire, dans l'affaire éthiopienne, une grande puissance est directement intéressée, la Grande-Bretagne, dont les intérêts impériaux et les communications maritimes peuvent être menacés. En même temps qu'elle soutient l'action collective, la Grande-Bretagne poursuit une politique individuelle de défense impériale que l'opinion conservatrice voudrait voir seule mise en jeu.

3^o Le troisième trait, qui n'apparaît que peu à peu mais qui finalement fut suivi des conséquences les plus importantes, est le caractère idéologique nouveau qui caractérisa la politique des sanctions et qui finit par opposer les puissances, dites démocratiques, aux puissances dites totalitaires.

Dans le présent paragraphe, nous nous bornerons à exposer rapidement l'action de la Société des Nations, ses résultats et ses conséquences.

Au mois de novembre 1934, un incident se produisit à Oual-Oual entre troupes italiennes et partisans abyssins. Le conflit latent entre l'Italie et l'Ethiopie s'aggrava brusquement et le gouvernement italien ne cacha pas son intention d'en finir le plus rapidement possible. Après des tentatives de règlement par voie diplomatique ou par l'arbitrage, l'affaire fut portée devant la S. D. N. sur la base de l'article 11, puis de l'article 15 (communication du gouvernement éthiopien du 15 mars 1935). Cependant le Conseil ajourna successivement en avril, mai et août 1935, l'examen de l'affaire. Une telle lenteur caractérise la procédure genevoise. Ce n'est qu'après huit mois de tergiversations que l'on se décida à agir. Entre temps, les tentatives de règlement arbitral ou tripartite entre la France, la Grande-Bretagne et l'Italie sur la base de l'accord de 1906, par lequel ces trois puissances avaient réglé leurs relations réciproques avec l'Ethiopie, se poursui-

vaient et aboutissaient à un échec total. Le 4 septembre 1935, le Conseil se réunit enfin pour examiner l'affaire. Il nomma un comité de cinq membres pour examiner les thèses en présence. Le lendemain, s'ouvrait la 16^e assemblée de la S. D. N. A cette occasion les grandes puissances précisèrent leur attitude envers la S. D. N. (1). Le Secrétaire d'Etat britannique aux Affaires étrangères, Sir Samuel Hoare, promit à la S. D. N. l'appui britannique et l'assura de la sympathie du peuple britannique à son égard et de sa confiance en la sécurité collective. Il constata, d'autre part, que la S. D. N. n'était pas un super-Etat ou une entité distincte des membres. Les Etats n'ont pas abandonné leur souveraineté ; le succès de l'action de la Société dépend de la volonté des membres de s'acquitter de leurs obligations ; aussi l'appui de l'opinion publique est-il très important. Le représentant britannique conclut en déclarant que les responsabilités devaient être assumées collectivement et les risques courus par tous.

M. Pierre Laval, le représentant de la France, prit acte de ces déclarations. « La solidarité dans les responsabilités de tous ordres, en toutes circonstances de temps et de lieu, qu'implique pour l'avenir la déclaration britannique, marque une date dans l'histoire de la S. D. N. » Enfin, plusieurs gouvernements (U. R. S. S., Yougoslavie, Petite Entente) déclarèrent être fidèles à la S. D. N. et à la sécurité collective. Tous les Etats semblaient donc avoir adopté une attitude très nette et de fait tous sentaient la nécessité de faire un effort en faveur de la Société des Nations.

Cependant, les opinions publiques des grands Etats intéressés étaient extrêmement divisées sur la question des sanctions. En Angleterre, les partis de droite n'approuvaient la décision britannique de faire agir la S. D. N. que parce que les visées italiennes menaçaient les intérêts impériaux relatifs à la route des Indes. Quant aux problèmes soulevés à Genève, leur opinion se résume dans

(1) Cf. *Revue politique et parlementaire*, octobre 1935.

cette phrase de Lord Londonderry : « La Ligue existe pour le règlement pacifique des différends internationaux, non pour l'abolition de la guerre par des moyens belliqueux (1). » A la différence du parti conservateur le Labour Party voulait que la S. D. N. aille jusqu'au bout de son action et se déclarait favorable aux sanctions. En son nom, le député Henderson déclara : « Le Covenant est obligatoire non seulement pour le gouvernement mais pour l'opposition et chaque citoyen individuellement. Nous sommes tous responsables de la façon dont notre pays respecte les devoirs qu'il a assumés pour la préservation de la paix... Nous sommes aussi citoyens de la Ligue mondiale des Nations qui, aux yeux du parti travailliste, est le commencement d'une communauté mondiale de coopération (2). »

Les mêmes traits se retrouvent en France. L'opinion conservatrice était unanimement hostile aux sanctions, alors que la gauche y était favorable, du moins en ce qui concerne les sanctions économiques.

Cependant, l'Italie avait repoussé les propositions du Comité des Cinq, et le 3 octobre 1935, les troupes italiennes pénétraient en Ethiopie. Le 7 octobre le Conseil adoptait à l'unanimité le rapport déposé par le Comité dit des Six : « Le Conseil... est arrivé à la conclusion que le gouvernement italien a recouru à la guerre contrairement aux engagements pris à l'article 12 du Pacte de la S. D. N. » L'Italie était donc désignée comme l'agresseur et il y avait lieu de lui appliquer l'article 16. L'on adopta d'ailleurs la solution hétérodoxe de 1921 : il n'y eut pas de décision d'un organe collectif, mais chaque Etat approuva individuellement les conclusions du Comité des Six. Les débats qui se déroulèrent devant l'Assemblée firent ressortir que l'application de l'article 16 fut déterminée, non pas à la suite d'une action collective, mais par une série d'acquiescements individuels à la constatation faite par le

(1) *International Conciliation*, 1935, p. 472.

(2) *Ibid.*, 1935, p. 481.

Conseil (1). Le Président du Conseil, Benès, ne parla pas d'une décision prise par le Conseil, mais simplement « de l'avis déjà exprimé par quatorze membres de la Société représentés au Conseil ».

La volonté de la S. D. N. de s'effacer derrière les membres, se manifesta encore le 10 octobre lorsque l'Assemblée émit le vœu qu'un Comité de coordination soit chargé de centraliser l'action des membres. Ce comité créé dès le lendemain, fut une conférence d'Etats souverains où siégeaient les gouvernements. Le caractère essentiel de cet organe fut de n'être à aucun degré dépendant de la S. D. N. L'autonomie des Etats, en ce qui concerne l'aménagement des sanctions, était donc entière.

Sur cinquante-quatre Etats représentés à Genève, trois seulement se déclarèrent contre les sanctions et ne firent pas partie du Comité : l'Autriche, la Hongrie et l'Albanie. La Suisse en fit partie, en faisant d'ailleurs des réserves.

Le Comité de coordination fit quatre séries de propositions aux Etats neutres. La première, essentielle, fut d'établir un embargo sur les armes et munitions à destination de l'Italie. Elle fut mise en vigueur par cinquante Etats. Le gouvernement helvétique, dans une note du 28 octobre 1935, refusa d'établir un traitement discriminatoire entre les deux belligérants et se plaça sous l'empire de la Convention 5 de la Haye.

Les trois autres propositions relatives à l'interdiction de certaines opérations financières, à la prohibition des importations italiennes, à l'embargo sur certaines exportations vers l'Italie, furent adoptées par quarante-huit, quarante-quatre et quarante-sept Etats respectivement.

En ce qui concerne l'attitude des Etats tiers à l'égard des sanctions, trois situations différentes se firent jour. Certains Etats ayant une situation particulière à l'égard d'Etats membres, acceptèrent formellement de donner leur concours ; ce furent Monaco, le Lichtenstein et l'Egypte. D'autres refusèrent toute forme de participation,

(1) Voir Rousseau, *L'application des sanctions contre l'Italie*, R. D. I. L. C., 1936, p. 1 et suiv.

comme le Japon et le Brésil. D'autres enfin fournirent une collaboration partielle due à certaines mesures d'ordre interne qu'ils prirent à l'occasion du conflit. L'Allemagne empêcha, par exemple, que les exportations de matières premières ou alimentaires à l'égard de l'Italie ne s'accrussent anormalement. Les Etats-Unis appliquèrent la *Neutrality act* d'août 1935 et mirent l'embargo sur les deux belligérants. Malgré les sollicitations éthiopiennes, ils se refusèrent à toute collaboration à une action internationale coercitive.

L'unique tentative d'application de l'article 16 se termina par l'impuissance des sanctions économiques à paralyser l'agresseur. Cet échec est dû en grande partie à ce que les sanctions ne furent pas appliquées par plusieurs grandes puissances. Mais de toutes façons, il apparut clairement que « l'asphyxie économique » n'était pas un moyen efficace pour ramener les Etats dans le droit chemin. Enfin, la presque unanimité obtenue en octobre 1935 à Genève fut largement due à la pression du monde anglo-saxon. L'affaire des sanctions fut une affaire avant tout britannique. L'Angleterre agit en ce sens dans le désir de faire triompher le système de la sécurité collective, mais aussi dans un but de politique intérieure (escamoter la plate-forme électorale de l'opposition) et impériale (assurer les communications avec les Indes).

Les sanctions qui furent levées en juillet 1936, alors que leur inutilité était devenue flagrante, marquent la fin du système de la sécurité collective.

CHAPITRE VI

Les lois américaines de neutralité.

L'évolution de la politique américaine en matière de neutralité est particulièrement intéressante. Les Etats-Unis étaient, en effet, les représentants typiques du neutre convaincu et décidé à tout pour le rester. *No entanglement* était le cri de ralliement qui rassemblait toute l'opinion américaine depuis le jour fameux où Washington adjura ses compatriotes de « ne pas compromettre notre paix et notre sécurité dans les ambitions, rivalités, intérêts et caprices de l'Europe » (1).

Une telle attitude est une réaction de défense des Etats-Unis à l'égard des guerres que se livrent les grandes puissances européennes et, au cours de l'histoire, la majorité du peuple américain n'a pas changé de sentiment et d'instinct. Les Américains devinrent une puissance impériale, des exportateurs, des créanciers, ils n'en gardèrent pas moins une sorte de complexe d'infériorité et surtout une méfiance héréditaire à l'égard de la malice et de la méchanceté des Européens. Après 1919, l'Amérique se replongea avec délices dans la politique traditionnelle d'isolement.

Mais un autre sentiment très fort anime également les Américains, c'est l'élément moral et moralisateur. Or, la Société des Nations introduisit un élément moral dans la vie internationale, en même temps que l'idée que le respect du droit intéresse la communauté internationale et non pas seulement les Etats en conflit. L'existence même de la S. D. N. restreignit la neutralité pour les tiers et même pour les non-membres. La guerre étant un crime international, l'action collective ne devait pas être entra-

(1) Adresse d'Adieu, 1796.

vée, pas plus que l'agresseur ne devait recevoir de matériel de guerre, bien plus, le neutre, s'il continuait son trafic avec les belligérants, risquait d'être entraîné dans le conflit. Les Etats-Unis ressentirent l'influence des obligations morales résultant des pactes de la S. D. N. et de Paris ; alors naquit l'idée que la conception de la neutralité devait se modifier. Un mouvement se dessina pour amener l'Amérique à ne pas se mettre délibérément à l'écart des affaires européennes.

Jusqu'à la guerre italo-éthiopienne, s'étend une période où la volonté traditionnelle de neutralité fut côtoyée par un courant tendant à favoriser une certaine collaboration avec les puissances européennes et la S. D. N. Ce courant fut déterminé par l'action des Secrétares d'Etat Kellogg et Stimson, appuyés sur certains cercles juridiques ou philanthropiques. Cette période est marquée principalement par le pacte de Paris qui condamne en principe la neutralité. Mais il y eut plusieurs autres manifestations de cette tendance à la collaboration avec la S. D. N. Le 8 août 1932, le Secrétaire d'Etat Stimson disait : « La guerre n'est plus une source et un objet de droit... Le Pacte Briand-Kellogg rend caducs beaucoup d'antécédents juridiques. » Cependant, à ce moment-là, il y avait le conflit sino-japonais. Dès octobre 1931, plusieurs puissances et en particulier les Etats-Unis avaient engagé la Chine et le Japon à respecter le Pacte de Paris. Le Secrétaire d'Etat américain allait franchir un pas de plus : c'est la note du 7 janvier 1932 déclarant que les Etats-Unis ne reconnaissent pas de situation obtenue par des moyens contraires au Pacte de Paris. Le 16 mars 1933, la Conférence du désarmement qui siégeait à Genève reçut un message du Président Roosevelt dans lequel les Etats-Unis se déclaraient prêts, s'il y avait un accord sur la réduction des armements, à participer à un accord universel pour renoncer au recours à la force. L'observateur américain à la Conférence déclara que si un accord général de désarmement était réalisé, les Etats-Unis étaient prêts à agir de concert avec d'autres nations au cas où la paix serait menacée. Enfin les Etats-Unis s'engageaient à ne pas entra-

ver une action collective éventuelle. Cette initiative si importante du Président des Etats-Unis perdit tout intérêt devant l'échec total de la Conférence du désarmement. Son efficacité aurait été cependant douteuse car, en effet, l'opinion américaine n'était pas favorable à l'abandon des idées traditionnelles sur la neutralité. Cette opposition se marqua à l'occasion d'un projet déposé en 1933 et visant à mettre un embargo sur le matériel de guerre à destination d'un agresseur. Des projets semblables, déposés par des membres du Congrès, avaient déjà échoué en 1928 et 1929. Au début de 1933, un nouveau projet, soutenu par le département d'Etat, était voté par le Sénat : « Toutes les fois que le Président estimera qu'il existe dans une partie du monde, une situation telle que l'expédition d'armes, etc..., peut favoriser ou encourager l'usage de la force entre Etats... il sera interdit d'exporter à destination de tel ou tel pays qu'il désignera (1). » C'était introduire la discrimination entre les belligérants. Une vigoureuse campagne des isolationnistes, conduite par les professeurs J. B. Moore et Borchard, aboutit à l'adoption de l'amendement Johnson en 1934 qui établissait au contraire un embargo bilatéral automatique. « Si une nation adopte des mesures discriminatoires, déclara J. B. Moore, elle renonce à l'état de neutralité. Elle ne peut être à la fois dans le conflit et en dehors du conflit (2). » L'opposition au projet s'attacha à montrer que la neutralité était toujours debout, que définir l'agresseur était une utopie et exprima le sentiment traditionnel d'hostilité aux mesures limitant les facultés d'appréciation des Etats-Unis. Enfin le projet donnait au Président des pouvoirs inconstitutionnels. « Ainsi le maximum de l'effort américain en faveur de la solidarité internationale, ce fut l'embargo double. »

Désormais l'essentiel de la neutralité américaine consistera dans cet embargo double que la loi de 1935 consacra à nouveau. « La neutralité signifie abstention de toute participation à la guerre. Il en résulte qu'une nation

(1) Chaumont, *La conception américaine de la neutralité*, p. 236.

(2) *An appeal to reason*. Foreign Affairs, 1933.

qui adopte une politique de neutralité doit s'abstenir de toute assistance à tout belligérant ; ce n'est pas être neutre que de les assister tous deux également (1). »

Ainsi donc, si un seul des belligérants peut user des facilités accordées, il n'y a pas de neutralité *bona fide*, par suite, le commerce des armes n'est pas en accord avec les termes d'une véritable neutralité.

C'est ici qu'apparaît la rupture avec le système classique. Celui-ci posait les principes d'impartialité et d'égalité de traitement, mais il était entendu que le trafic commercial du neutre ne devait être restreint qu'au minimum, d'où le principe de la liberté des mers.

Cette tendance au repliement apparut en relation avec la tension de plus en plus marquée de la vie internationale. La guerre sino-japonaise, la révolution nationale socialiste, le conflit éthiopien apparurent aux yeux des Américains comme autant de signes annonçant la proximité d'une guerre générale. Instinctivement, ils s'éloignèrent du système de la sécurité collective pour revenir à une neutralité renforcée, pacifiste et abstentionniste avec pour but d'éviter tout prétexte de conflit. Un grand mouvement d'opinion se fit jour aux Etats-Unis lorsque l'on commença à s'occuper du conflit italo-éthiopien, une véritable panique à l'idée que les Etats-Unis pourraient entrer en guerre. C'est ainsi que l'on arriva à adopter assez précipitamment le *Neutrality Act*, voté les 23 et 24 août 1935 par le Congrès et signé le 31 août par le Président. Cette loi est au point de jonction des deux tendances que nous avons signalées. Elle satisfaisait les partisans de l'isolement total, tels que les sénateurs Johnson, Nye et Borah, et les partisans de la collaboration avec la S. D. N. qui voyaient là l'occasion de refuser du matériel de guerre à l'Italie. Le Secrétaire d'Etat Cordell Hull dit au début d'octobre 1935 : « Imposer la fin des hostilités est infiniment plus important que faire des affaires avec les belligérants. Le résultat sera de rétablir rapidement des conditions commerciales plus stables dans les

(1) F. W. Garner, *Les lois de la guerre*, R. D. I. L. C., 1936, p. 115.

relations internationales. C'est là un objet bien plus profitable (1)... »

Le *Neutrality Act* du 31 août 1935 devait rester en vigueur jusqu'au 29 février 1936. La question du renouvellement amena celle de la collaboration aux sanctions. Les Etats-Unis allaient-ils s'enfoncer encore dans leur isolement ? Le Président envoya un message et appuya un projet qui devait lui donner des pouvoirs étendus et lui permettre d'abandonner pratiquement la neutralité. Nous retrouverons plus loin ce projet très important qui est le point de départ de la politique de non-belligérance de l'Administration américaine. Quoi qu'il en soit, le projet, combattu du point de vue constitutionnel et de celui de la neutralité, n'aboutit pas et la lutte entre isolationnistes et partisans des sanctions se résolut en une prolongation pure et simple du *Neutrality Act* de 1935 jusqu'au 1^{er} mai 1937 (17 février 1936).

La loi de 1935 contient un ensemble de restrictions à la liberté individuelle commerciale des Américains et comporte trois paragraphes distincts (2).

1^o *Refus de protection diplomatique.* — L'Etat retire sa protection aux citoyens américains voyageant sur des navires belligérants. Les souvenirs encore frais de 1914 étaient ravivés par les menaces de guerre en Méditerranée et amenèrent cette mesure qui dispensait l'Etat américain d'une intervention éventuelle en faveur de ses nationaux. Dans une déclaration à la presse du 5 octobre, le Président donna une grande extension à cette disposition et outrepassa la loi. Il dit notamment : « Dans les circonstances actuelles, je désire qu'il soit compris que tout citoyen de ce pays qui s'engage volontairement dans des transactions de quelque caractère que ce soit, avec l'un des belligérants, le fait à ses risques et périls (3). »

Cette déclaration fut généralement considérée comme une prise de position contre l'Italie. Il faut observer cepen-

(1) *International Conciliation*, janvier 1936, p. 58.

(2) Texte dans *International Conciliation*, janvier 1936.

(3) *International Conciliation*, janvier 1936, p. 57.

dant que dans la tradition américaine, la protection diplomatique est accordée d'une façon tout à fait discrétionnaire par le département d'Etat, sans qu'il y ait de véritable droit au profit des citoyens (1).

2° *Refus de ravitaillement des navires belligérants.* — C'était seulement consacrer la tradition américaine.

3° *Interdiction de prêts et crédits aux belligérants et embargo sur les armes et le matériel de guerre.* — La loi de 1935 ne prohibait pas les crédits accordés aux gouvernements belligérants. Cette lacune était comblée par le *Johnson Act* de 1934 qui prohibait tout emprunt fait par un individu ou un groupement appartenant à un pays débiteur des Etats-Unis et en défaut. En 1935 l'Italie se trouvait dans ce cas, non l'Ethiopie, et d'ailleurs dès le 31 août 1935, l'on fit allusion à l'adjonction de nouvelles restrictions de crédit. Au début de 1936, une enquête fut faite sur le commerce des munitions par la Commission des Armements du Sénat, présidée par le sénateur Nye. Cette enquête amena des révélations sensationnelles sur certaines opérations financières de la guerre de 1914-1918. L'opinion fut soulevée et crut voir là, la raison essentielle de l'entrée en guerre des Etats-Unis. Une très grande partie des Américains crut avec le sénateur Nye que les Etats-Unis n'étaient entrés en guerre que pour sauvegarder des dollars trop libéralement prêtés, si bien que l'*Act* de 1936 interdit toute opération de crédit en faveur d'un belligérant (section I a).

L'*Act* de 1935, prorogé en 1936, établit un embargo bilatéral sur les armes et munitions à destination des pays belligérants. La loi fait usage de la théorie de la continuité du voyage, en interdisant l'exportation dans un pays neutre, pour le transit à destination d'un belligérant, renonçant ainsi aux vieilles prétentions à la liberté des mers. L'embargo devait être déclaré par une proclamation du Président « toutes les fois qu'il estimera qu'il existe un état de guerre ». Le pouvoir du Président se limite à la

(1) Cf. Chaumont, *op. cit.*, p. 188.

reconnaissance d'un fait ; sa décision est obligatoire et a une valeur purement déclarative. La loi de 1936 accentua encore ce caractère d'automaticité ; dès que le Président estime qu'il y a une guerre, il doit proclamer ce fait.

Enfin un bureau national de contrôle était créé pour surveiller l'activité exportatrice et accorder des licences d'exportation.

Dans une proclamation du 25 septembre 1935, le Président des Etats-Unis détermina ce qu'il fallait entendre par matériel de guerre. Ce fut une interprétation restrictive ne comprenant pas les combustibles ou d'autres produits utiles à la guerre. Le 5 octobre, le Président constata l'état de guerre entre le royaume d'Italie et l'Ethiopie et mit la loi d'août en vigueur. Cependant l'Administration allait s'efforcer d'étendre les restrictions au commerce américain d'exportation. Au mois de novembre 1935, le secrétaire à l'Intérieur Ickès recommanda l'embargo sur le pétrole. A ce moment, l'exportation de ce produit était pratiquement arrêtée (1). Mais le 26 novembre, la France et l'Angleterre, déconseillant au Comité de coordination l'emploi de l'embargo sur le pétrole, la restriction américaine était alors sans objet.

Cependant le gouvernement américain fit des efforts persistants pour maintenir les exportations d'objets utiles à la guerre à leur niveau du temps de paix. Ces efforts étant vivement combattus par les milieux industriels, le gouvernement tenta, comme nous le verrons, de les faire passer dans la législation, mais finalement n'y réussit pas.

La législation américaine de 1935-1936 est dominée par l'horreur du peuple américain pour la guerre. Celui-ci est convaincu qu'elle ne profite qu'à certains intérêts industriels et que les Etats-Unis n'ont rien à gagner à se fourvoyer dans les conflits extra-américains. La neutralité américaine ne vient pas seulement du désir d'échapper à la guerre, mais aussi du refus de s'engager dans des affaires intéressant le continent européen. Dans le but d'échapper à un entraînement quelconque vers l'intervention, l'on

(1) Affaire de l'*Ulysses*.

en vient à attaquer et à rejeter la règle traditionnelle de la liberté des mers. Après l'échec du plan Laval-Hoare, l'opinion américaine se détourna de Genève, et le 23 novembre 1935, le sénateur Borah déclarait qu'il serait dangereux d'appliquer les sanctions car les Etats-Unis seraient ainsi jetés dans les complications européennes. Il faut également noter l'influence de l'enquête de la commission Nye sur l'entrée en guerre de 1917, qui réveilla dans tous les esprits les souvenirs de cette époque. Enfin, il faut constater l'abandon implicite du Pacte de Paris. Lorsque l'Ethiopie s'adressa aux Etats-Unis en invoquant le traité de 1928, le Secrétaire d'Etat répondit en termes extrêmement vagues, se bornant à faire des vœux pour une solution pacifique. Le *New York Times* constata en juin 1936 : « Il n'y a dans le bill aucune suggestion sur nos responsabilités selon le Pacte de Paris (1). » Il est clair que pour les Etats-Unis comme pour le reste du monde, le pacte Briand-Kellogg n'avait plus que la valeur d'un souvenir sentimental.

(1) Cité par Belin, *R. G. D. I. P.*, 1936, p. 433.

CHAPITRE VII

Les proclamations de neutralité.

Après l'échec de la politique des sanctions contre l'Italie, plusieurs Etats, jugeant que tout le système de coercition de la S. D. N. avait fait faillite et qu'il n'était plus opportun de le remettre en vigueur sous une forme nouvelle, voulurent néanmoins assurer leur sécurité sur des bases permanentes, reconnues par le droit international. Le moyen qui s'offrit à ces Etats fut de faire des proclamations de neutralité dans lesquelles ils manifestaient l'intention de ne plus participer désormais à des sanctions internationales, même d'ordre économique. C'est ainsi qu'à partir de 1936, la Belgique, la Suisse et les pays scandinaves firent des déclarations dans ce sens. Une telle volonté de retour à la neutralité intégrale, chez ces Etats, marque en même temps le sentiment universel que le système de sécurité collective élaboré en 1919 avait, en fait, cessé de jouer. Les proclamations de neutralité de 1936 et de 1938 indiquent bien la fin de la Société des Nations.

C'est la politique suisse qui est à cet égard la plus intéressante, et c'est la seule que nous étudierons avec quelques détails ; la Suisse, en effet, fit reconnaître officiellement par le conseil de la S. D. N. son droit à une neutralité intégrale.

SECTION I. — LA NEUTRALITÉ SUISSE DE 1935 A 1938.

Si la Suisse a toujours jugé avec beaucoup de sang-froid la S. D. N. telle qu'elle se présentait aux yeux du monde, elle a néanmoins défendu avec chaleur l'idée d'une organisation internationale de la paix. Pourtant elle a constamment insisté sur deux points qu'elle estimait essentiels

à sa participation à une œuvre collective. Le premier était la reconnaissance de la neutralité helvétique due à une situation exceptionnelle. « Pour la Suisse, il était dès le début évident qu'il ne pouvait être question d'abandonner la neutralité (1). » L'autre point où porta l'effort suisse fut l'universalité de la Société. Elle fit tous ses efforts pour faciliter l'entrée de l'Allemagne dans la S. D. N., et certainement, le départ de cette puissance ainsi que celui de l'Italie a été le facteur déterminant de sa politique depuis 1935.

Le 10 octobre 1935, la Suisse s'était tacitement associée à la décision du Conseil qui désignait l'Italie comme l'agresseur dans le conflit italo-éthiopien. Mais son représentant, M. Motta, attira l'attention de l'Assemblée sur la neutralité suisse. En se référant à la Déclaration de Londres de 1920 et au statut de la neutralité en général, il déclara : « Notre obligation générale de concourir à des sanctions économiques et financières... n'est pas absolue et doit être interprétée à la lumière des résolutions de 1921... Les limites de notre obligation sont déterminées par notre neutralité qui constitue à nos yeux un principe fondamental et, en même temps, un intérêt vital. Nous n'estimons pas être tenus à des sanctions qui, par leur nature et leurs effets, exposeraient notre neutralité à un danger réel que nous avons à apprécier dans la plénitude de notre souveraineté (2). » C'était dire que la Suisse ne participerait pas aux sanctions. Elle fit cependant partie du comité de coordination, mais les mesures qu'elle prit eurent uniquement pour but de ne pas créer d'obstacles à l'action collective. Elle écarta en particulier toute mesure discriminatoire entre les belligérants ; elle interdit bien l'exportation des armes et du matériel de guerre, mais ce fut un embargo bilatéral contre l'Éthiopie aussi bien que l'Italie.

D'autre part, elle n'interdit pas les importations à l'égard de l'Italie et se borna à signer avec celle-ci un accord

(1) Schindler, *La Neutralité suisse*, R. D. I. L. C., 1938, p. 434.

(2) *J. O. S. D. N.*, Supplément spécial 138 de 1935, p. 106.

de *clearing* pour empêcher que les devises possédées par l'Italie ne servent à l'achat de matériel de guerre.

Ce fut l'interdiction bilatérale des exportations d'armes qui souleva le plus d'opposition ; le représentant français au Comité de coordination émit une vigoureuse protestation approuvée par la Pologne, la Petite Entente et l'Entente Balkanique qui craignaient les conséquences pour elles d'une telle attitude de la Suisse à l'occasion d'une guerre européenne. Le délégué de l'U. R. S. S. déclara de son côté que la décision suisse « n'était pas acceptable pour la S. D. N. ». Le Conseiller fédéral Motta fit connaître la réponse de la Suisse : pour satisfaire la S. D. N. celle-ci mettait un embargo sur le matériel de guerre, mais quant au reste elle s'en référait à l'article 9 de la Convention de la Haye sur les droits et devoirs des puissances neutres en cas de guerre sur terre, qui fonde la neutralité sur un traitement égal pour les deux belligérants. Au mois de décembre 1935, le Conseil fédéral déposa devant les deux Chambres un rapport sur l'attitude suisse à l'égard des sanctions ; il fut approuvé à l'unanimité, son contenu marquant véritablement les intentions de l'opinion suisse tout entière.

La guerre civile espagnole fournit une autre occasion à la Suisse de témoigner de son désir de neutralité. Aucune puissance ne reconnut jamais les deux partis comme des belligérants égaux en droit, mais la Suisse n'hésita cependant pas à appliquer les règles traditionnelles de la neutralité. Elle ne fit pas partie du comité de non-intervention. En effet, « cette signature aurait fait naître l'idée que notre neutralité n'était qu'occasionnelle alors qu'elle est permanente et constitutionnelle » (1). Les décisions prises apparaissent uniquement l'effet d'une règle interne de gouvernement, librement adoptée. Enfin le Conseiller fédéral Baumann donna au Conseil des Etats la définition de la neutralité suisse : « Qu'est-ce que la neutralité ?... ne point se mêler des affaires d'autrui. »

Cette attitude de plus en plus nette de la Suisse devait

(1) Discours du Conseiller Motta, 6 octobre 1936.

forcément entraîner des frictions avec la S. D. N. Dans une lettre du département politique au Secrétariat de la S. D. N. du 4 septembre 1936 (1), apparaît l'autre préoccupation de la Suisse. La lettre constate le caractère de moins en moins universel de la Société et désigne le premier objectif à atteindre par celle-ci : un retour à l'universalité. La lettre du département politique signale en outre le danger qui menace la S. D. N., et qui d'une association universelle pour le maintien de la paix, va la transformer en un groupement d'Etats « exposés par la nature des choses à se trouver en antagonisme avec les Etats qui n'en font point partie ». Dans certains cercles genevois, on envisage une aggravation de l'article 16. Dans ce cas, la Suisse se verrait obligée de rappeler une fois de plus la situation toute spéciale dans laquelle elle se trouve. « Le Conseil fédéral doit confirmer que la Suisse ne saurait être tenue à des sanctions qui, par leur nature et leur effet, exposerait sa neutralité à un danger réel. » Le 9 mars 1937, M. Motta insista sur la primauté de la neutralité sur les sanctions ; à l'avenir, la Suisse décidera dans la plénitude de sa souveraineté si elle peut ou non s'associer à des sanctions économiques. Il manifesta, en outre, le désir de voir faciliter le retour de l'Italie à Genève, mais celle-ci, en décembre de la même année, quittait définitivement la Société des Nations et le gouvernement allemand faisait savoir qu'il n'y rentrerait jamais. C'était la fin de tous les espoirs de dénouer la crise de la S. D. N., et le chef du département politique déclarait quelques jours après : « La Confédération doit viser désormais sans hésitation à faire entendre que sa neutralité ne peut pas se borner à être différentielle et qu'elle sera entière, conformément à la tradition séculaire, à la géographie et à l'histoire du pays. » Après l'Anschluss, la Suisse se déclara de plus en plus décidée à maintenir une stricte neutralité et à la défendre au prix de son sang.

La fin de cette évolution se marqua par un mémoran-

(1) Citée par Schindler.

dum envoyé le 29 avril 1938 au Conseil, constatant l'échec de la S. D. N. dans ses objets les plus essentiels et montrant l'illusion de la distinction entre sanctions militaires et économiques. C'est pourquoi la Suisse demanda « que sa neutralité intégrale soit expressément reconnue dans le cadre de la Société des Nations ». Un rapport en ce sens fut déposé au Conseil par le représentant de la Suède, M. Sandler, et adopté à l'unanimité, le 14 mai 1938. Communication en fut faite à l'Italie et à l'Allemagne qui, le 21 juin, dans des notes identiques, prirent acte du nouveau statut et manifestèrent leur volonté de reconnaître et respecter la neutralité suisse.

SECTION II. — LA BELGIQUE ET LES PAYS SCANDINAVES.

1^o La Belgique fut la première puissance à rompre avec le système des sanctions et à proclamer son retour à la neutralité. Le 14 octobre 1936 le roi Léopold III fit un discours devant le conseil des ministres qui fut aussitôt publié par la presse (1). Le roi insista sur la nécessité d'un renforcement de la situation militaire belge, nécessité due à l'ébranlement des assises de la paix et de la sécurité collective. En s'armant, la Belgique dissuade ses voisins de violer son territoire et concourt ainsi au maintien de la paix. « Nos engagements ne doivent pas aller au delà. » Quant à la participation à une action collective quelconque, la Belgique s'abstiendra : « Poursuivons une politique exclusivement et intégralement belge ; cette politique doit viser résolument à nous placer en dehors des conflits de nos voisins... La Belgique revient à sa position d'avant 1914. » L'ensemble du discours revêt la forme d'un doute publiquement exprimé quant à l'avenir de la S. D. N.

Il restait à préciser les conséquences de la position prise le 14 octobre 1936. Le premier ministre Van Zeeland le fit en décembre. « Nous restons fidèles aux principes gé-

(1) De La Pradelle, *La Belgique et la Neutralité*, R. D. I., 1936, p. 536 et suiv.

néraux à la base de notre politique étrangère depuis des années et qui tiennent aux exigences primordiales de la vie du pays. Mais nous devons appliquer les principes, en tenant compte des changements intervenus. Nous voulons accentuer notre indépendance dans toutes les directions... Nous ne prendrons aucun engagement, nous ne signerons aucun acte, nous ne renouvellerons aucun accord qui puisse, en droit, en fait ou même en apparence, compromettre l'efficacité de la position d'indépendance et d'équilibre que nous entendons prendre. » C'est l'affirmation d'une volonté désormais permanente de la Belgique, mais qui n'entraîne, à la différence du statut de 1831 aucune limitation à sa souveraineté. A l'égard de la Société des Nations, le gouvernement belge entend jouir d'une liberté complète, l'application des charges du pacte est laissée à sa libre appréciation, et d'ailleurs la Belgique est catégorique sur deux points : les sanctions militaires sont écartées et le droit au passage des troupes internationales rejeté absolument.

A côté du pacte, il existait un autre traité qui conférait à la Belgique des obligations internationales : c'étaient les accords de Locarno. Le gouvernement belge entama aussitôt des négociations pour se dégager des engagements qu'ils impliquaient. Une déclaration franco-britannique du 24 avril 1937 déchargea la Belgique de ses obligations de garantie et lui donna, par contre, l'assurance de l'Angleterre et de la France. L'Allemagne fit une déclaration analogue le 13 octobre.

2° Les Etats nordiques, c'est-à-dire le Danemark, la Norvège, la Suède et la Finlande, étaient entrés dans la S. D. N. avec une certaine méfiance puis, peu à peu, devinrent ses partisans les plus convaincus, et l'opinion était générale dans ces pays, que la qualité de membre excluait la possibilité du maintien de la neutralité. Dans les affaires de Mandchourie et du Chaco, ils furent partisans d'une politique énergique de la part de la Société des Nations et virent avec surprise l'inertie des grandes puissances. Plus tard, ils prirent parti contre l'Italie et exécutèrent les sanctions malgré les lourds sacrifices qu'elles

leur imposaient (notamment à la Norvège). Là encore, l'application incomplète des sanctions par les grandes puissances les irrita et ils prirent l'initiative d'une note publiée le 19 avril 1936 par les anciens neutres (Etats scandinaves, Pays-Bas, Espagne, Suisse) dans laquelle ils revendiquaient le droit d'appliquer les sanctions quand et comme ils le voudraient (1). Comme en Belgique, l'opinion réclama le réarmement pour la défense de la neutralité. En fait, même les socialistes, en Norvège et en Suède, étaient partisans d'une augmentation des armements. En même temps, se manifestait une tendance à la collaboration entre Etats nordiques. Des échanges de vue entre la Finlande, la Norvège et la Suède eurent lieu régulièrement, et en particulier au mois d'avril 1938. On aboutit ainsi à une déclaration commune des Etats nordiques (2) du 27 mai 1938 dans laquelle ces Etats manifestaient leur volonté de rester à l'écart des complications européennes et unifiaient leur réglementation sur la neutralité.

La déclaration de Copenhague du 24 juillet 1938 est une nouvelle manifestation des Etats du Nord de l'Europe en faveur de l'abandon du système des sanctions et d'un retour à la neutralité. A Copenhague sept Etats, Belgique, Danemark, Finlande, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Suède, procédèrent à un examen de la situation internationale et de l'attitude qu'il convenait d'observer. « Les ministres sont persuadés qu'il y a lieu pour leur pays de continuer leur collaboration à l'œuvre de la Société des Nations ; ils constatent que leurs gouvernements respectifs sont décidés à maintenir la ligne de conduite tracée, considérant le système des sanctions comme ayant acquis dans les circonstances actuelles et par suite de la pratique suivie pendant les dernières années, un caractère non obligatoire. Ils estiment que ce caractère de non-obligation des sanctions ne vaut pas, d'ailleurs, pour un groupe particulier d'Etats, mais existe pour tous les

(1) B. de Quirielle, *Politique étrangère*, 1938, p. 575.

(2) Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède.

membres de la Société des Nations. Les ministres sont convaincus qu'il est dans l'intérêt de la S. D. N. que soit explicitement constaté ce droit de libre appréciation (1). »

A ce moment, le système de la sécurité collective a cessé d'exister. Le conflit espagnol, le rattachement de l'Autriche au Reich, la guerre sino-japonaise, s'étaient déroulés en dehors de Genève, sans que les organismes de la Ligue aient eu une part quelconque dans le déroulement des faits. Aussi bien, le premier ministre britannique, Neville Chamberlain, n'avait-il pas déclaré aux Communes en février 1938 : « Y a-t-il quelqu'un ici qui se figure sérieusement que la Société des Nations, telle qu'elle est constituée aujourd'hui, puisse offrir une sécurité collective ? Il ne faut pas donner une telle illusion aux nations petites et faibles et les encourager à penser qu'elles sont protégées par la Société des Nations. »

Au terme de ce chapitre, demandons-nous quelle était la situation de la neutralité un ou deux ans avant la guerre. Le progrès de la sécurité collective, nous l'avons dit, aurait dû amener le déclin continu puis la disparition de cette notion, dernier témoin de l'ordre international ancien. Mais au bout d'une vingtaine d'années d'efforts spasmodiques et peu convaincus, la sécurité collective avait, suivant l'expression consacrée, fait faillite, et l'on constate une tentative de réaction en faveur d'un retour à l'ancien système de l'équilibre et à la neutralité. Est-ce à dire que la neutralité a repris toute sa place dans la vie internationale, celle qu'elle occupait avant 1914 ? Il n'en est rien et, malgré toutes les apparences, sa décadence commencée pendant la guerre de 1914-1918 s'est poursuivie d'une façon ininterrompue. La neutralité n'est pas seulement un fait juridique, elle est aussi une attitude politique, influencée par toutes les vicissitudes et transformations de la politique étrangère et interne des Etats. Les gouvernements et les peuples perdirent à Genève l'habitude de suivre d'un œil impartial les événements politiques et,

(1) Cité par Boye, *Développement des règles de la neutralité*, R. C. A. D. I., 1938, I, p. 225.

précisément au moment que la Société des Nations perdait tout rayonnement, d'autres phénomènes de solidarité se faisaient jour. L'affaire des sanctions contre l'Italie est le prélude d'un regroupement des Etats et des opinions publiques, regroupement dans lequel intérêts et conceptions du monde opposés se heurteront, et qui finira par englober toutes les nations de la planète. Dès lors, vouloir maintenir ou recréer la neutralité classique, était une utopie, et bien plutôt celle-ci allait se vider de tout son contenu pour devenir la non-belligérance.

DEUXIÈME PARTIE

De la neutralité à la non-belligérance.

CHAPITRE PREMIER

La non-belligérance et la guerre d'Espagne,

SECTION I. — LA NOUVELLE SOLIDARITÉ.

Le Président Benès déclarait le 5 novembre 1935, à propos des sanctions contre l'Italie : « La Tchécoslovaquie est neutre dans cette affaire et le restera ; elle n'interviendra pas dans le conflit actuel entre l'Abyssinie et l'Italie et n'interviendra pas dans l'avenir. Bien qu'elle soit obligée, directement ou indirectement, de s'occuper du conflit, elle le fait uniquement et exclusivement sur les bases des décisions prises à Genève par la Société des Nations et liant tous les membres de la Société (1). » Cette déclaration, qui tend à montrer que la S. D. N. a un pouvoir d'action absolument indépendant des Etats, ne les engageant qu'indirectement, est trop optimiste et semble dictée surtout par des considérations d'opportunité politique. Nous avons vu que l'affaire des sanctions a été conduite avant tout par les Etats eux-mêmes et que le Comité de Coordination n'appartenait pas directement à la Société. Il semble bien, au contraire, que le maintien de la souveraineté dans le Pacte ait eu des conséquences immenses, qui apparurent dans toute leur ampleur au cours de la période 1935-1936.

Le Président Wilson avait dit à la Conférence de la Paix que la tâche première de la Ligue serait de remédier

(1) *International Conciliation*, septembre 1936, p. 494.

aux inégalités et aux injustices inévitables dans un traité de paix conclu après quatre années de guerre acharnée, mais en fait, la Société des Nations a été incapable de changer le *statu quo* créé par les traités, parce qu'aucun changement ne pouvait être fait sans le consentement volontaire des Etats souverains intéressés et que ce consentement n'a jamais été obtenu.

En second lieu, depuis 1920, la plupart des Etats s'étaient retranchés derrière des barrières douanières ou se voyaient contraints de vivre en économie fermée. La S. D. N. a été impuissante à empêcher le nationalisme économique.

Enfin le seul instrument par lequel la Société pouvait obliger un Etat puissant à se conformer au pacte ou à renoncer à une agression était la guerre de police. Or, les membres refusèrent toujours de faire face à un risque de guerre. Un ministre anglais, Lord Halifax, devait résumer cette situation en disant que « la ligue a des responsabilités mais pas de pouvoir ».

La guerre italo-éthiopienne marque pratiquement la fin de l'activité de la Société des Nations en ce qui concerne le maintien de la paix dans le monde, et l'on est malheureusement forcé de constater son échec. Mais surtout, à partir de cette époque, l'on assiste à la formation d'un nouveau système politique mondial, ayant des bases à la fois politiques et idéologiques, et qui opposera les Etats en deux groupes bien distincts jusqu'à ce que la conflagration générale éclate. L'un des groupes comprendra les forces de conservation, ceux qui veulent le maintien du *statu quo* dans le monde et sera composé essentiellement des nations avantagées par les traités de Versailles. Ces mêmes nations prétendent, de plus, défendre les idées démocratiques qui ont triomphé après 1918.

L'autre groupe souhaite une modification de l'organisation internationale qui donnerait à ses membres un accès plus large aux sources de matières premières et aux marchés mondiaux. Ce groupe est animé par une idéologie nouvelle, fascisme ou national socialisme, qui s'oppose aux conceptions démocratiques.

Cette opposition latente se précisera au cours des années 1935-1939, au cours de conflits qui passionneront l'opinion mondiale et verront le monde entier prendre parti pour l'une des fractions en présence. Il s'agit là d'un mouvement de masse, qui sera modelé et simplifié par les propagandes, soit spontanées, soit suscitées par les Etats pour soutenir une politique plus « réaliste », si bien qu'en fin de compte, la planète sera séparée en Etats « fascistes » et en Etats « antifascistes ».

§ 1. — *L'affaire des sanctions.*

Les sanctions appliquées à l'Italie, complètement inefficaces en ce qui concerne les buts poursuivis, eurent un autre résultat très important et qui tient à la relativité des situations géographiques des Etats. L'Italie est pauvre en matières premières et s'oppose ainsi à la Grande-Bretagne et plus généralement aux puissances coloniales ayant un surplus de richesse et d'espace. C'est à partir de ce moment que la philosophie politique de l'Italie se précisa. L'on opposa « nations repues » et « nations démunies ou prolétariennes ». Les journaux italiens approuvèrent les besoins d'expansion de l'Allemagne et du Japon et firent un parallèle entre ces pays et l'Italie, tous les trois ayant à souffrir des traités de paix. Le président de la Confédération des Syndicats italiens disait par exemple, en octobre 1935 : « Le traité de Versailles étant une police d'assurances pour les peuples riches et arrivés, prétend étouffer toute légitime aspiration de peuples qui dans l'incessante lutte pour la vie, deviennent chaque jour davantage des éléments de progrès, de puissance et de richesse pour eux-mêmes et l'humanité entière (1). » Dès le début de 1936, apparaît la tendance italienne à se rapprocher de l'Allemagne en s'appuyant sur l'analogie du régime et de la situation générale des deux pays.

L'article 16 devient un instrument utilisé par les grandes puissances coloniales pour la conservation de leurs ri-

(1) *Messaggero*, 2 octobre 1935.

chesses. L'Italie s'oppose donc aux pays qui appliquent les sanctions, non seulement sur le terrain politique immédiat mais aussi sur le plan de la philosophie politique.

La politique est soumise aux lois de l'évolution et de la vie. Si une nation est prolifique, si l'émigration est impossible, si elle manque de matières premières et de marchés, le besoin d'expansion devient irrésistible, même au risque d'une mauvaise affaire. En décembre 1935, l'accord Laval Hoare était conclu et aurait sauvé la situation de chacun, mais les partisans acharnés de la Ligue en Angleterre ne voulurent pas se soumettre à un compromis. En moralistes, ils réclamaient la justice dans toute sa perfection.

C'est alors que la S. D. N. changea de caractère. Après le départ de l'Allemagne, de l'Italie et du Japon et l'accession de la Russie, « il est près de la vérité de regarder la Société des Nations comme une ligue d'Etats socialistes et démocratiques associés contre la menace du fascisme » (1).

D'un autre côté, beaucoup de nations se dégagent des principes et obligations de la sécurité collective entendue au sens universaliste de la S. D. N. Des groupes, à l'intérieur ou à l'extérieur de celle-ci, s'associent d'une façon autonome : Groupe d'Oslo (voir ci-dessus), Groupe franco-britannique, Axe Rome-Berlin, Union panaméricaine.

§ 2. — *Les deux groupes idéologiques.*

Au sortir de la campagne d'Ethiopie, l'Italie se tourna tout naturellement vers ceux qui n'avaient pas appliqué les sanctions : l'Autriche, la Hongrie et surtout l'Allemagne. Les événements d'Espagne virent l'Italie et l'Allemagne côte à côte contre les rouges. Depuis juillet 1936, les contacts furent de plus en plus étroits et aboutirent au voyage du Comte Ciano, ministre des Affaires étrangères d'Italie à Berlin les 24 et 25 octobre 1936, voyage qui marqua la concordance de vues des deux gouvernements et leur in-

(1) *International Conciliation*, 1935, p. 479.

tention de se tenir en rapports suivis. Le 1^{er} novembre 1936, M. Mussolini prononça à Milan un important discours dans lequel il condamnait les illusions de la Société des Nations et en particulier celle de la sécurité collective, où il exprimait les sympathies italiennes à l'égard de l'Allemagne et célébrait la naissance de l'Axe (1).

Au cours de l'année 1937, la solidarité italo-allemande ne cessa de s'affirmer et fut marquée, en particulier, par la visite du duce en Allemagne (2). Cette visite fut considérée en Italie et en Allemagne comme le début d'une époque de l'histoire du monde marquée par la ruine des idées démocratiques. Les discours du Chancelier Hitler et de M. Mussolini exprimèrent la communauté de la révolution fasciste et de la révolution nationale socialiste et apportèrent la confirmation solennelle de la réalité de l'Axe Rome-Berlin (3). « Nous avons en commun, dira par exemple M. Mussolini, beaucoup d'éléments de notre conception de la vie. Non seulement le national socialisme et le fascisme ont partout les mêmes ennemis, qui suivent le même maître, la 3^e internationale, mais encore beaucoup d'idées communes dans leur façon d'envisager la vie et l'Histoire... Cette communauté de pensée germano-italienne s'exprime dans la lutte contre le bolchevisme, cette forme moderne de la tyrannie byzantine la plus sombre, cette exploitation inouïe de la crédulité des masses, ce gouvernement de famine et d'esclavage ».

A la fin de 1936, le groupement de puissances constitué par l'Axe Rome-Berlin s'était élargi par des accords allemands ou italiens avec l'Autriche et la Hongrie. Le caractère pour ainsi dire sentimental de la politique magyare était également le fruit des rancœurs créées par le traité de Trianon, et le redressement allemand souleva l'espoir de la Hongrie. Mais surtout, l'élargissement du groupe se manifesta par le pacte entre l'Allemagne et le Japon, dit Pacte antikomintern, signé le 25 novembre 1936. Ce

(1) En même temps il condamnait le bolchevisme « continuation et sublimation du système capitaliste ».

(2) Septembre 1937.

(3) Textes dans *L'Europe Nouvelle*, 4 décembre 1937.

traité exprime surtout une tendance commune, une solidarité politique. Là encore s'étaient fait sentir les effets des traités de paix et l'influence du redressement allemand qui mit en évidence l'analogie de certaines formules nationales socialistes avec les aspirations nippones.

Voici donc l'un des groupes formés ou en voie de formation. Les principaux ciments de son unité sont une commune hostilité envers l'ordre international de Versailles et la similitude des conceptions générales de leur philosophie politique qui s'opposent aux conceptions libérales et démocratiques traditionnelles et au communisme international dont, par ailleurs, la collusion avec le capitalisme libéral est dénoncée avec force.

L'autre groupement de puissances sera constitué tout naturellement par les Etats dont les tendances sont inverses, qui veulent le maintien du statu quo et défendent les idées démocratiques. Les principaux membres de ce groupe furent la France et la Grande-Bretagne, auxquelles la politique du président Roosevelt joignit peu à peu les Etats-Unis. La collaboration franco-britannique allait se manifester constamment pendant les années qui précédèrent la guerre. Il suffit de mentionner l'attitude commune des deux pays à l'occasion des sanctions, l'accord monétaire tripartite de 1936, qui fut plus qu'une opération financière, l'attitude commune des deux puissances en Espagne et en Extrême Orient, les voyages fréquents des ministres français à Londres. Enfin les deux pays restaient fermement attachés à la Société des Nations. La déclaration du nouveau gouvernement français, le 3 juin 1936, fut un acte de foi en la sécurité collective ; de même le Secrétaire d'Etat britannique aux affaires étrangères, M. Eden, déclarait en juillet 1936 : « Le monde peut-il réussir à se réorganiser sur des bases pacifiques ?... Je suis convaincu qu'il reste certain qu'une Société des Nations universelle d'Etats désarmés d'une façon substantielle, dans un monde rendu sûr pour la démocratie, est possible. Je crois qu'une ligue, en de telles circonstances, peut effectivement et sans aucun doute, maintenir la paix. » La signature du pacte antikomintern fut l'occasion d'une nouvelle prise de position.

Le ministre des Affaires étrangères français fit au Parlement une déclaration de principe, insistant sur les vertus pacifiques de la démocratie et sur le péril des croisades idéologiques, manifestant la fidélité du gouvernement à l'idée de la S. D. N. et exprimant la solidarité de la France avec la grande-Bretagne (1).

L'Italie, l'Allemagne, le Japon, étaient entrés dans une alliance dirigée directement contre le communisme russe, mais en réalité, ils étaient opposés à toutes formes de démocraties. De leur côté, les puissances occidentales manifestaient leur attachement aux formes démocratiques de gouvernement et la Russie soviétique était farouchement antifasciste. Il apparaît ainsi que les hommes dans le monde entier se séparaient en deux camps opposés, que les efforts de la propagande finirent par définir d'une façon schématique : les dictatures, les démocraties. Dans ces conditions, il ne pouvait plus y avoir d'indifférence possible, puisque les bases mêmes de la vie des Etats étaient mises en question. Comme disait, en septembre 1936, un délégué à la S. D. N. : « Les guerres futures semblent devoir être le conflit de deux groupes d'idées, de deux mentalités, de deux différentes conceptions de la vie. » Ce seront des guerres d'idées qui n'intéressent plus seulement quelques Etats pris individuellement, mais l'humanité tout entière. Dès lors, la neutralité était condamnée. Déjà minée par la sécurité collective, elle allait être balayée par le déchaînement des passions.

Certains esprits tentèrent de la faire revivre sous la forme d'une néo-neutralité. Cette théorie « vise à combattre la guerre par des moyens non belliqueux, ou si l'on veut à l'empêcher sans y participer » (2). Ce fut, par exemple, la politique suivie par les Etats américains et consacrée par le traité de Rio de 1933. La néo-neutralité ne faisait pas de distinction entre l'agression et la défense, niait la culpabilité des Etats ou la sécurité collective. Elle apparaissait uniquement comme un procédé destiné à combattre

(1) On put enregistrer des déclarations analogues en Angleterre.

(2) Voir G. Cohn, *La Néoneutralité*, R. D. I. L. C., 1938, p. 280.

la guerre. Mais précisément ce qui distingue cette période de la précédente, c'est l'acceptation de la guerre. Les individus font le sacrifice de leur liberté et de leur personne pour assurer l'indépendance nationale ou le triomphe d'une certaine conception du monde.

Dès 1936, cette transformation de la vie internationale trouva l'occasion de se manifester et de se développer : ce fut la guerre civile espagnole.

SECTION II. — LA GUERRE D'ESPAGNE.

Le 17 juillet 1936, l'armée espagnole du Maroc se soulevait contre le gouvernement de Madrid ; le mouvement s'étendit très rapidement à la métropole. C'était le début d'un conflit qui allait durer près de trois ans et influencer profondément sur la vie politique internationale. En ce qui nous concerne particulièrement, la politique nouvelle de non-belligérance allait s'appliquer et triompher des anciennes règles d'impartialité et d'abstention. En effet, le conflit espagnol souleva immédiatement des complications internationales. Malgré certains caractères spécifiquement espagnols, il dépassait de beaucoup l'importance d'un phénomène purement local. En réalité, il représente le choc de deux tendances, de deux *Weltanschauungen* : c'est le fascisme et le communisme qui sont en lutte, et tout pays étranger ayant des affinités avec l'un ou l'autre, chercha plus ou moins ouvertement à y faire triompher ses idées, sa propagande et son influence. Le général Franco écrivait en mars 1937 : « Notre guerre n'est pas autre chose, au fond, qu'une lutte mondiale entre le communisme et l'anticommunisme ». La guerre civile espagnole, en effet, présente bien un caractère mondial, car d'un bout à l'autre de la terre, l'opinion publique prit fait et cause pour l'un des partis et les gouvernements exprimèrent hautement une sympathie agissante pour le porte-drapeau de leurs idées. Ainsi allait se creuser un fossé entre les deux groupes de puissance dont nous avons parlé, fossé durable, qui ne sera comblé que diplomatiquement par l'accord anglo-italien du 17 avril 1938.

La guerre d'Espagne souleva deux problèmes essentiels et d'ailleurs étroitement liés : celui de la non-intervention et celui de la reconnaissance de belligérance à accorder aux deux partis. Il n'est pas moins naturel aux Etats qu'aux individus d'intervenir dans les affaires des autres. Dans la guerre d'Espagne, intérêts et sentiments de solidarité se liguerent pour amener les Etats à sortir de la non-intervention. En droit, les Etats étaient obligés de fournir du matériel de guerre au gouvernement légal (1). Dans le cas d'une révolte intérieure, ceux qui la dirigent n'ont pas la qualité de sujets internationaux et les Etats tiers ont le droit et même le devoir de fournir toute assistance au gouvernement contre lequel est menée la révolte ; ils peuvent accorder une aide qui ne serait pas permise aux neutres. En ce qui concerne les insurgés, aussi longtemps qu'ils sont dépourvus de la personnalité internationale, il est interdit de leur fournir quoi que ce soit, ne fût-ce que l'aide qu'un neutre peut accorder à un belligérant. Il apparut immédiatement que l'application de ces règles juridiques traditionnelles entraînerait des risques sérieux en raison de l'attitude des puissances. L'U. R. S. S., le Mexique, prirent chaudement parti pour le Frente Popular, tandis que l'Allemagne, l'Italie, le Portugal, en faisaient autant pour les nationalistes. De son côté, le gouvernement français du Front Populaire ne cachait pas sa sympathie pour le gouvernement de Madrid. Enfin, en Angleterre, si le gouvernement garda une attitude très réservée, une grande partie de l'opinion était favorable aux loyalistes en qui elle voyait les champions de la liberté.

Dans ces conditions, le gouvernement français publia, le 3 août 1936, un communiqué dans lequel il déclarait maintenir des relations amicales avec le gouvernement espagnol, et où il exprimait le désir de rester en dehors de la guerre civile et d'éviter le développement d'activités étrangères en Espagne. En conséquence, il décidait d'adresser un appel immédiat aux gouvernements intéressés pour l'adoption d'un régime commun de non-intervention.

(1) S'il en réclamait.

Cette note rencontra l'appui immédiat du gouvernement britannique, et aboutit, le 15 août, à un échange de lettres franco-anglais. Les deux documents avaient un contenu identique, comportant un préambule et trois déclarations. Dans le préambule, les gouvernements, déplorant les événements d'Espagne, décident de s'abstenir rigoureusement de toute ingérence directe ou indirecte dans les affaires intérieures de l'Espagne. La première déclaration visait l'interdiction d'exportation directe ou indirecte de tout matériel de guerre en territoire espagnol. La seconde avait traité l'application des contrats en cours d'exécution. Suivant la troisième, les autres gouvernements participant à cette entente seront informés des mesures prises.

L'application de ces mesures était soumise à l'adhésion de l'autre gouvernement, plus celle de l'Allemagne, de l'Italie, de l'U. R. S. S. et du Portugal.

Finalement, vingt-sept nations, c'est-à-dire tous les Etats européens, moins la Suisse, firent des déclarations analogues. Il n'y eut aucun instrument signé par tous, mais seulement une politique concertée ; l'exécution dépendait uniquement de l'initiative de chaque Etat. Parmi les vingt-sept Etats, quinze dans leur note reprirent le préambule, six les trois déclarations mais pas le préambule (1). Ces nations limitaient donc moins que les autres (« toute ingérence ») leur activité internationale. Enfin le Portugal fit, tout en acceptant le principe de la non-intervention, d'expresses réserves. Parmi celles-ci, il exceptait le cas où la sauvegarde de la civilisation occidentale demanderait des mesures de défense contre un régime subversif établi en Espagne. Il entendait aussi garder la possibilité de reconnaître les partis en lutte comme belligérants ou encore de reconnaître un nouveau gouvernement et d'effectuer des modifications de sa représentation diplomatique et consulaire en Espagne. En réalité, ces seules réserves constituaient une prise de position des plus nettes.

Le mécanisme de la non-intervention consista en un Comité de non-intervention qui se réunit pour la pre-

(1) Allemagne, Hongrie, Italie, Lettonie, Pologne, Turquie.

mière fois à Londres le 9 septembre 1936. Composé des représentants diplomatiques dans la capitale anglaise de tous les participants à l'accord, le Comité fut un simple organe chargé de coordonner les mesures d'exécution prises par les Etats. On lui adjoignit, le 14 septembre, un sous-comité restreint composé des représentants de neuf Etats. La compétence du Comité ne s'exerçait que sur les faits d'ingérence postérieurs au 28 août 1936, date d'application de la non-intervention. Il faut enfin noter que les règles de procédure adoptées tendaient à décourager les plaintes devant le Comité : en particulier seuls les gouvernements participant à l'accord, pouvaient en déposer. Plusieurs plaintes furent cependant soumises au Comité (1), elles n'eurent jamais aucune suite.

La politique de non-intervention constituait une violation du droit international positif dont les règles s'étaient avérées inapplicables en la circonstance. Il existait cependant un organe chargé légalement d'intervenir dans le conflit espagnol, c'était la Société des Nations (2). Là encore, les contingences politiques allaient s'opposer à toute tentative de celle-ci. D'ailleurs, elle ne songea jamais sérieusement à intervenir. Ses échecs répétés, l'attitude de plusieurs Etats membres, le scepticisme de l'opinion publique, avaient fortement ébranlé le « moral » des milieux genevois. L'Assemblée de septembre 1936 fut mise en présence du conflit espagnol. Le représentant de l'Espagne, soutenu par le représentant soviétique, M. Litvinov, protesta contre la non-intervention, montrant que celle-ci, privant le gouvernement espagnol de l'aide à laquelle il avait droit, se ramenait à une intervention déguisée. Cependant aucune initiative ne fut prise visant à condamner les accords du mois d'août. Le 27 novembre, le gouvernement de Valence saisit le Conseil en invoquant l'article 11, se fondant sur l'intervention des puissances totalitaires et sur la reconnaissance par Rome et Berlin du gouvernemen

(1) Par ex. : plainte du gouvernement britannique contre des violations italiennes le 28 octobre 1936. Plainte de l'Italie contre la Russie le 12 novembre 1936, etc...

(2) Scelle, *R. G. D. I. P.*, 1939, p. 197 et suiv.

de Burgos comme seul gouvernement légal. Le Conseil se contenta d'approuver unanimement l'action du Comité de Londres et ne prit aucune mesure, sinon d'ordre humanitaire. A la session de septembre 1937 de l'Assemblée, le gouvernement de Valence renouvela ses efforts pour amener une intervention de la S. D. N. contre l'aide apportée aux nationalistes. Le seul résultat qu'il obtint fut un vote à la 6^e commission, qui semblait condamner la non-intervention. En 1938, les Rouges firent de nouvelles tentatives auprès du Conseil, sans plus de succès. En effet, dès le début, la S. D. N. avait refusé de se laisser impliquer dans les affaires espagnoles, d'autant que son immixtion dans des polémiques idéologiques ne pouvait que lui occasionner des déboires.

Cette passivité de la S. D. N. peut s'expliquer par le caractère essentiellement non juridique de la non-intervention. Celle-ci est une attitude politique, dictée uniquement par des considérations d'opportunité, mais les différentes puissances ne se considéraient nullement comme neutres. Le gouvernement français, par exemple, exprima à maintes reprises ses sentiments amicaux envers le gouvernement légal. Dans un important discours prononcé à Luna Park le 6 septembre 1936, M. Léon Blum exposa sa politique. Le gouvernement de Valence, « gouvernement régulier d'une nation amie », a le droit de recevoir une aide du gouvernement français et il en a seul le droit, contrairement aux « forces rebelles groupées autour de la junte de Burgos » ; mais l'opportunité politique s'oppose à une telle assistance. En septembre 1937, à Genève, devant la 6^e Commission, le ministre français des Affaires étrangères, M. Delbos, reprendra les mêmes idées. Il parlera « avec la sympathie qu'inspire à la République française une cause qui se réclame d'idées et de principes sur lesquels sont fondées les démocraties occidentales ». Il parle toujours de la « rébellion » du général Franco, mais il ajoute que la non-intervention est cependant utile et nécessaire car elle circonscrit les hostilités. Tout au cours du conflit, il y eut en France de nombreuses manifestations collectives et individuelles, dans certains milieux hostiles à la non-

intervention et préconisant, au contraire, une intervention directe en faveur de Valence. Il est à noter que souvent des membres du gouvernement prirent part à ces manifestations.

La question de la reconnaissance du statut de belligérant aux deux partis espagnols allait permettre de préciser les positions de chacun. En effet, lorsqu'une révolte intérieure prend un certain caractère d'extension, l'organisme qui est à sa tête peut être reconnu comme sujet de droit international, ce qui permet l'application des règles internationales sur la belligérance et la neutralité. La condition nécessaire est que les révoltés exercent effectivement le pouvoir dans une portion suffisamment étendue du territoire de l'Etat et possèdent les organes de gouvernement nécessaires à l'administration et au maintien de l'ordre à l'intérieur des régions soumises à leur autorité. Les insurgés espagnols présentaient tous ces caractères, cependant ils ne furent pas, jusqu'à la fin, reconnus comme belligérants par les Etats qui sympathisaient avec le gouvernement légal. C'est qu'en effet la reconnaissance de la belligérance est généralement une preuve de sympathie envers les insurgés, comme le montrent, par exemple, la reconnaissance par les Etats-Unis des colonies espagnoles révoltées au début du xix^e siècle ou celle, par l'Angleterre, de la Confédération sudiste en 1861. La reconnaissance de belligérance a pour effet de faire cesser la différence de situation entre le gouvernement et les rebelles, et, au contraire, d'établir une égalité juridique entre eux, en ce qui concerne les rapports avec les Etats tiers. Les gouvernements hostiles au général Franco, et leurs opinions publiques, refusèrent précisément de reconnaître en droit une telle égalité. Le gouvernement soviétique fit plusieurs déclarations en 1937, au cours des discussions à ce sujet, suivant lesquelles il considérait le général Franco comme un chef d'insurgés et refusait de lui reconnaître les droits d'une partie belligérante. C'est ainsi que M. Litvinov fit savoir, en septembre 1937, à l'Assemblée de la Société des Nations, que son gouvernement avait adhéré à l'accord de non-intervention, « tout

en n'ayant pas reconnu dès le début et ne reconnaissant pas jusqu'à présent, l'égalité des droits aux parties du conflit espagnol » (1).

C'est qu'en effet, à la fin du mois de juin 1937, une note du général Franco avait repris, sous une forme énergique, les revendications qui avaient déjà été plusieurs fois formulées, touchant l'application, en sa faveur, des droits et privilèges des belligérants et invoquant, à l'appui, l'existence d'un gouvernement constitué exerçant son autorité d'une façon normale sur un vaste territoire. Cette demande reçut l'appui officiel des gouvernements allemand et italien. Ceux-ci firent valoir que la reconnaissance de belligérance apaiserait les esprits, clarifierait la situation des neutres et des parties en guerre, tout en délimitant plus exactement les droits de celles-ci. Les discussions furent menées au Comité de Londres en juillet. Le représentant de l'Italie fit remarquer avec raison que : « reconnaître des droits de belligérants aux deux partis espagnols signifiait purement et simplement respecter les stricts principes de la neutralité, tels qu'ils sont définis par le droit international. Je considère, avec un grand nombre de juristes, que refuser de les reconnaître, c'est, en fait, ignorer le sens d'une véritable politique de non-intervention » (2). Mais, dans toute cette affaire, ce ne fut pas la technique juridique qui détermina les gouvernements mais bien plutôt des considérations pratiques et surtout sentimentales. Les grandes puissances maritimes répugnaient, en effet, à abandonner, en ce qui les concernait, le bénéfice de la liberté des mers pour se soumettre à un contrôle naval. Mais surtout une telle mesure aurait permis à la flotte nationaliste de profiter de sa large supériorité sur celle des gouvernementaux. Il résulte de déclarations de M. Eden aux Communes ou de M. Corbin au Comité, que la France et l'Angleterre craignaient d'avantager le général Franco. C'est que l'opinion publique dans les Etats démocratiques exagérât beaucoup la portée du pro-

(1) Rousseau, *R. D. I. L. C.*, 1938, p. 227.

(2) *Ibid.*, p. 512.

cédé de la reconnaissance, où elle voyait surtout un jugement de valeur. Le *Times* publia en juillet 1937 une série de lettres significatives à cet égard. Par exemple. M. Noël D. Baker écrivait, le 5 juillet, qu'accorder la reconnaissance de belligérance aux insurgés serait « légitimer implicitement ce que tout le monde accorde être une invasion violant le pacte », parlant ainsi de l'assistance allemande et italienne. De même Lord Parmoor écrivait le 17 que la reconnaissance serait un acte « réactionnaire et peu calculé pour promouvoir la paix en Espagne et dans les autres parties du monde qui projettent un esprit chrétien dans les différends internationaux ». Cependant, le Président du Comité de Londres, Lord Plymouth, avait exposé les raisons du gouvernement anglais : l'existence de la non-intervention, qui suppléait à la neutralité, et la présence en Espagne de nombreuses troupes étrangères. Il y a peut-être encore une autre raison qui déterminait l'attitude anglaise envers le général Franco. C'est la crainte de mécontenter l'opinion américaine, à un moment où le gouvernement cherchait à se rapprocher des Etats-Unis. Sir Archibald Sinclair, leader du parti libéral, disait notamment le 31 décembre 1937 aux Communes : « Ceux qui soutiennent Franco empêchent de gagner l'amitié américaine. Car rien n'est plus clair que la haine de l'opinion américaine pour le fascisme sous toutes ses formes et sa dévotion à la démocratie ».

Désireuse de protéger ses intérêts commerciaux en Espagne nationale, Londres, le 11 novembre 1936, échangea des agents commerciaux avec Burgos. Mais le *Foreign Office* publia une déclaration officielle pour préciser les conséquences de cet échange : « La réception d'un agent à Londres n'implique en aucune façon une reconnaissance par le Gouvernement de Sa Majesté, des autorités du territoire sous le contrôle du général Franco, et aucune des deux parties n'accordera ou ne s'attendra à recevoir le statut diplomatique (1) ».

Si la majorité du Comité de non-intervention, à la suite

(1) Rousseau, *op. cit.*, p. 268.

de la France et de la Grande-Bretagne, se refusait à accorder les droits de belligérant aux insurgés espagnols, de nombreux Etats n'avaient pas hésité à reconnaître le gouvernement nationaliste, c'est-à-dire à lui accorder bien plus que ce qu'on lui refusait à Londres. Jusqu'à la fin de 1938, onze Etats reconnurent le gouvernement de Burgos. Le 19 novembre 1936, l'Allemagne et l'Italie reconnurent simultanément le gouvernement Franco comme le seul gouvernement légal de l'Espagne et rompirent avec Madrid. Le Japon en faisait autant en décembre. Ces exemples furent suivis par plusieurs Etats européens (Albanie, Autriche, Hongrie, Portugal) extrême-orientaux (Mandchoukouo), centre-américains et aussi par le Saint-Siège.

Ainsi, dans les événements d'Espagne, l'attitude des Etats étrangers a été contraire aux précédents. Les uns, tout en admettant l'existence d'un état de guerre, ont cependant refusé de reconnaître aux deux parties en présence l'exercice du droit de belligérants, d'autres n'ont pas hésité à rompre avec le gouvernement légal pour reconnaître l'autre parti comme seule expression de l'Espagne. Ce qui est particulier à la guerre d'Espagne et ce qui montre qu'elle fut avant tout un conflit d'idéologies, c'est ce fait que personne ne voulut admettre l'égalité juridique des deux parties en lutte.

L'action de cette solidarité entre Etats ayant des conceptions analogues fut encore mise en évidence, au cours du fonctionnement de la non-intervention. Mais auparavant il faut dire quelques mots sur la politique du gouvernement américain à l'égard de la guerre d'Espagne.

Dès le début des hostilités, le Département d'Etat avait adressé une instruction aux ambassadeurs en Europe, suivant laquelle le gouvernement entendait appliquer l'esprit des lois de neutralité. Dans son message annuel au Congrès, le 6 janvier 1937, le Président demanda une addition à la Loi de neutralité pour couvrir les points particuliers à la guerre d'Espagne. Le 7 janvier, une *joint resolution*, approuvée le 8 par le Président, interdisait l'exportation de matériel de guerre vers l'Espagne. Ce

n'était qu'une loi particulière, applicable à l'Espagne seulement. Elle eut pour résultat de mettre les insurgés et le gouvernement de Madrid sur le même pied, aux yeux du gouvernement américain et de mettre en action les mêmes limitations aux relations extérieures des Etats-Unis qu'en cas de guerre internationale.

Les accords de non-intervention étaient entrés en vigueur le 28 août 1936. Il ne s'agissait encore que de la non-intervention directe, c'est-à-dire de la fourniture de matériel de guerre dont la liste avait été dressée. Toutes les autres marchandises pouvaient continuer à être envoyées en Espagne et en particulier la plupart des produits généralement considérés comme contrebande relative (produits alimentaires, charbon, pétrole, produits chimiques, etc...). Les Etats tiers ne se firent pas faute d'approvisionner largement les belligérants. Le ministre des Affaires étrangères français reconnut, dans une note du 10 juillet 1937, l'importance des transports effectués de France en Espagne gouvernementale, tout en constatant d'ailleurs la légitimité de ce trafic. De même on peut constater, pour l'Angleterre, une forte exportation à destination des gouvernementaux, alors que celle-ci restait très faible pour l'Espagne nationale (1). Naturellement, l'on put enregistrer un développement considérable du commerce allemand et italien avec les nationalistes.

Quant à l'effectivité des prohibitions, elle resta très faible. La Grande-Bretagne paraît être le seul pays dont l'attitude fut à peu près irréprochable. Pour les autres, il faut constater une intervention des deux côtés. Celle-ci fut surtout le fait des gouvernements allemand, italien, soviétique et français, c'est-à-dire ceux qui avaient avec l'une ou l'autre des parties en lutte, les liens de solidarité les plus forts.

La Russie pratiqua, tout au long des hostilités, une in-

(1) Pour le 1^{er} trimestre de 1938, 299.000 t. de houille vers l'Espagne gouvernementale, 2.800 t. vers les nationalistes. Rousseau, *La non-intervention en Espagne*.

tervention ostensible en faveur de Madrid. De nombreux navires déchargèrent à Barcelone du matériel de guerre soviétique. Au mois d'octobre 1936 le gouvernement britannique signala au Comité de Londres le débarquement de matériel russe. Le 25 juin 1938, M. Eden déclarait encore : « Il ne fait aucun doute que la Russie a envoyé en quantité considérable, du matériel de guerre, des avions, des tanks, au gouvernement espagnol ».

On peut remarquer de plus, que l'U. R. S. S. ne protesta jamais contre la saisie de ses navires par les patrouilles nationalistes. Elle ne fit de même guère attention à la question de la reconnaissance, s'en remettant aux armes de l'un des partis et lui fournissant toute l'aide désirée.

Le gouvernement italien ne contesta jamais le principe de son intervention, ainsi qu'il ressort de multiples déclarations officielles. Quant aux gouvernements qui se succédèrent en France depuis juin 1936, il est certain qu'ils tolérèrent un transit important en fourniture de guerre à destination de Barcelone et de Valence. Une déclaration du gouvernement en date du 2 octobre 1937, dite déclaration de Rambouillet, permet de se faire une idée de la situation réelle, et annonce pour l'avenir une application plus stricte de la non-intervention. Signalons également la question obscure des arrêtés pris au printemps 1938, sous le deuxième cabinet Blum et non publiés au *journal officiel* et qui auraient ouvert la frontière des Pyrénées. Toujours est-il qu'un autre décret, publié en mai, ordonna la fermeture de cette frontière.

Il va sans dire que ces diverses ingérences soulevèrent de violentes récriminations au Comité de non-intervention. Ainsi le 8 octobre 1936, une note soviétique annonça que Moscou reprendrait sa liberté d'intervention si des mesures n'étaient pas prises contre les violations commises par l'Italie et le Portugal. Que cette note ait eu des motifs politiques autres que celui de faire respecter les accords, cela ressort de la publication de cette note, contrairement aux usages diplomatiques. Le 28 octobre, l'Italie dénonçait au Comité de Londres le départ de Russie de plusieurs navires chargés de matériel de guerre, citant le

nom des vapeurs. Un autre incident significatif fut l'affaire du *Palos*. C'était un navire allemand transportant une cargaison et un passager nationalistes. Il fut arraisonné le 16 décembre 1936, par des navires du *frente popular* qui saisirent cargaison et passager. Devant le refus de restitution opposé par les autorités basques, l'Allemagne saisit deux navires gouvernementaux et les remit à Burgos.

Cependant, la question qui devait faire couler le plus d'encre et susciter le plus de polémiques fut celle des volontaires étrangers en Espagne. Les accords du mois d'août 1936 ne visaient que la fourniture de matériel de guerre. Mais à ce moment-là, les gouvernements allemand, italien et portugais avaient suggéré que l'on empêchât le départ des volontaires, à l'intérieur de chaque Etat. Ces suggestions ne furent pas retenues par le gouvernement français. Néanmoins, à la fin de l'année, les gouvernements britannique et français reprirent la question : c'est qu'entre temps de nombreux volontaires italiens étaient partis pour l'Espagne, aux côtés des troupes du général Franco.

En décembre 1936, le Comité de Londres recommanda de prendre des mesures pour faire cesser les envois de volontaires. Il ne s'agit là que de mesures unilatérales, à l'intérieur de chaque Etat. Le 16 février 1937, un accord intervint au Comité, visant l'interdiction du recrutement, transit et départ de volontaires à destination de l'Espagne. Cet accord applicable à partir du 21, entraînait l'obligation de prendre des mesures internes, à l'intérieur de chaque Etat signataire. Il semble bien que cet accord n'ait pas fait cesser les envois de volontaires.

La situation en Espagne était à peu près la suivante : du côté gouvernemental, combattaient les brigades internationales, composées de volontaires de toutes nationalités, mais à la tête desquelles se trouvaient surtout des généraux et officiers russes. De plus, il y avait, dans les unités gouvernementales, des commissaires politiques soviétiques. Une des principales sources de volontaires était située en France, où existait une organisation quasi officielle dans la banlieue parisienne, et à Perpignan où se

trouvait un centre de recrutement espagnol. Du côté nationaliste, il y avait des techniciens allemands de toutes sortes, mais surtout en matière d'aviation, et les forces légionnaires italiennes dont la présence était ouvertement proclamée par l'Italie dont la solidarité avec l'Espagne nationaliste se manifesta, par exemple, dans un ordre du jour du Grand Conseil fasciste du 2 mars 1937, ou dans de nombreuses manifestations officielles de solidarité.

En même temps qu'il édictait l'interdiction de l'envoi de volontaires, le Comité de Londres avait adopté le 16 février 1937 un plan de contrôle des frontières espagnoles. Le contrôle devait s'exercer sur terre et sur mer, et devait être international (1). Mais très rapidement des incidents naquirent qui paralysèrent son application. Il fut mis en vigueur le 20 avril 1937. Le 29 mai, le cuirassé allemand *Deutschland* qui participait au contrôle, fut bombardé. Quelque temps après, à la suite d'une tentative de torpillage du croiseur *Leipzig*, l'Allemagne et l'Italie se retirèrent du système du contrôle. Le contrôle franco-anglais subsista jusqu'en septembre, mais le contrôle terrestre avait été suspendu dès le 28 juin pour la frontière portugaise et le 13 juillet pour la frontière des Pyrénées.

Au cours de l'été 1937, des pourparlers furent engagés pour tenter de résoudre les questions du contrôle naval et de la reconnaissance aux Espagnols du droit de belligérance sur mer. Le 12 juillet des propositions germano-italiennes furent faites à Londres, tendant à accorder la reconnaissance aux deux partis, à mettre fin aux patrouilles navales, mais à conserver les autres formes de contrôle. Ce plan se heurta à l'opposition de la France et de la Grande-Bretagne qui firent adopter le 16 juillet, par le Comité de non-intervention, un projet qui donnait une importance nouvelle à l'action de ce comité. Il s'agissait de donner aux deux partis un statut qui les autorise à exercer en mer le droit de belligérants sous la double condition que la liste de contrebande serait arrêtée par le

(1) Sauf en ce qui concerne le Portugal, ce pays s'étant formellement opposé à la présence d'observateurs étrangers sur son territoire.

Comité et que les navires portant un observateur échapperaient à la visite. Mais, dans ce projet, la reconnaissance de belligérance était liée au retrait des volontaires.

Alors s'engagèrent au Comité de Londres, de longues négociations, rendues plus difficiles encore par la tension des esprits. Pendant l'été 1937, de nombreux torpillages furent commis en Méditerranée par des sous-marins inconnus, si bien que les puissances intéressées décidèrent de réunir une conférence à Nyon, au début de septembre, pour organiser une répression. Les divers pays qui s'opposaient sur la question espagnole, s'accusèrent les uns les autres de commettre les torpillages incriminés. Notamment, la presse anglaise, sans se livrer à des dénonciations directes, laissa clairement entendre qu'elle soupçonnait l'Italie. Mais la tension fut portée à son comble, à la suite d'une note provocatrice de l'U. R. S. S. (1) accusant avec véhémence la marine italienne de ces torpillages et d'organiser le blocus de la Méditerranée. Le résultat fut que l'Italie et l'Allemagne furent absentes de la conférence de Nyon. Au congrès de Nuremberg, le chancelier Hitler prononça, le 13 septembre, un discours qui constitua une charge extrêmement énergique contre le bolchevisme et où il insista sur la question espagnole (2). Le chancelier fit savoir que l'Allemagne ne tolérerait jamais une dictature bolchevique en Espagne, ni une telle expansion de l'influence de Moscou en Europe.

Quelques jours après, une visite du Duce en Allemagne constitua un nouveau renforcement de l'Axe Rome-Berlin. « Aujourd'hui commence une nouvelle époque de l'histoire du monde », déclara-t-on en Allemagne, où l'on annonça la liquidation définitive des idées de 1789 en Europe. Les discours prononcés par MM. Hitler et Mussolini le 28 septembre exprimèrent la communauté d'action germano-italienne et saluèrent les milliers de volontaires tombés en Espagne pour sauver la culture européenne (3).

(1) 6 septembre 1937.

(2) *Le Temps*, 18 septembre 1937.

(3) Textes dans *Le Temps* du 29 septembre 1937.

Pendant ce temps, le Comité de non-intervention s'occupait du retrait des volontaires. Le 4 novembre, il finit par inviter les Espagnols à procéder au retrait des volontaires étrangers, mais les discussions traînèrent jusqu'en été 1938. Finalement, le 5 juillet 1938, le Comité prit une résolution. Le retrait des volontaires s'effectuerait en présence de deux commissions de contrôle dépendant de lui ; après un retrait de dix mille volontaires dans les deux camps, ceux-ci recevraient la reconnaissance des droits de belligérance sur mer, avec d'ailleurs les limitations adoptées le 16 juillet 1937. Le plan échoua du fait des autorités nationalistes qui revendiquèrent la reconnaissance préalable à tout retrait. La question du retrait des volontaires fut enfin réglée lorsque le 21 septembre le gouvernement de Barcelone déclara qu'il licenciait tous les volontaires des brigades internationales. A sa demande, le Conseil de la S. D. N. envoya une commission de contrôle. De son côté le général Franco annonça, le 6 octobre, le rapatriement des volontaires italiens.

Ce n'est qu'après la victoire complète des insurgés nationalistes, au début de 1939, que les démocraties occidentales reconnurent le gouvernement du général Franco.

La guerre d'Espagne fut la lutte de deux politiques d'idées, de deux mystiques. Chaque Etat trouva un motif d'intervention dans une solidarité ou une répugnance d'ordre éthique et philosophique. Cette intervention se manifesta de plusieurs manières, par l'envoi d'hommes et de matériel, par un soutien financier, par un appui moral. La simple manifestation d'une solidarité morale, s'exprimant au moyen de manifestations publiques et officielles, mène déjà au delà de la neutralité et constitue une première forme retentissante d'intervention.

Dès le début, il apparut qu'il ne pouvait y avoir, entre les groupes opposés, ni compromis ni valeur d'échange. C'est pourquoi, dès le début également, il ne put être question du maintien ou du rétablissement de la neutralité, construction essentiellement juridique. Des règles de droit ne peuvent s'appliquer qu'entre des gens qui parlent la même langue juridique, c'est-à-dire qui ont, en fin de

compte, les mêmes conceptions éthiques. Or la guerre d'Espagne en elle-même et par le déchaînement de passions qu'elle suscita, rompit l'unité morale qui existait plus ou moins entre Etats, ce qui détermina l'abandon des règles juridiques pour l'adoption de procédés politiques imposés par les nécessités immédiates, et, en premier lieu, de l'attitude de non-belligérance de tous les Etats. La guerre d'Espagne montre bien le caractère politique qui est l'essence de la non-belligérance. Chaque Etat a pris parti avec violence et s'efforce de faire triompher son camp. Cependant personne ne veut être entraîné à se battre, préférant laisser les deux champions originaires seuls dans l'arène. C'est ce qui fit l'utilité des accords de non-intervention, qui ne furent jamais dénoncés, malgré des crises fréquentes : ils constituaient un masque qui permit à chacun de garder une apparence pacifique et aux autres un prétexte pour ne pas découvrir l'existence d'un état de guerre.

Le conflit espagnol nous donne ainsi la possibilité d'une définition de la non-belligérance. C'est l'attitude d'un Etat qui, en présence d'un conflit armé, prend ouvertement et sans réserves le parti d'un des camps en présence, mais ne veut pas, ou ne veut pas encore, participer directement aux hostilités.

SECTION III. — LE CONFLIT SINO-JAPONAIS.

La guerre de Chine présente un caractère différent de celui de la guerre d'Espagne. En ce qui concerne celle-ci, l'attitude des puissances européennes fut dominée par des considérations idéologiques. A l'égard du conflit extrême oriental, au contraire, elle s'inspire beaucoup plus d'un certain réalisme politique. La lutte ne présente plus en effet les mêmes caractères, elle a un aspect local beaucoup plus marqué et une seule puissance européenne possédait de grands intérêts en Chine, la Grande-Bretagne. Celle-ci, désirant avant tout préserver sa situation économique dans ce pays, ne voulut pas s'opposer de front avec

le Japon. Le conflit sino-japonais fut néanmoins l'occasion, de nouveau, de manifestations de solidarité de la part des non-belligérants envers les belligérants, et c'est ce qui donne à ce deuxième épisode de la lutte en Extrême Orient un caractère différent de celui de la phase de 1931-1933, où nous voyons les Etats s'abstenir soigneusement de toute intervention positive.

La politique américaine présenta par contre un caractère complètement différent, ou en tout cas, beaucoup plus accusé : les Etats-Unis possédaient en Chine des intérêts très importants, mais ce furent essentiellement des considérations sentimentales qui les animèrent. Il est impossible d'exagérer l'influence du conflit sino-japonais sur l'évolution de la politique américaine en matière de neutralité, aussi nous l'étudierons dans le chapitre consacré à cette politique. Nous nous bornerons ici à indiquer l'attitude des puissances européennes jusqu'à la guerre de 1939.

Le 7 juillet 1937, un incident mit aux prises, à Loukou Tchiao, des éléments chinois et japonais. Ce fut le point de départ d'une action militaire de grande envergure, qui s'étendit bientôt dans la région de Shanghai. Une déclaration du gouvernement japonais, le 15 août 1937 (1), exposa les raisons de l'action du Japon : celui-ci était obligé d'intervenir à cause de l'atmosphère antijaponaise entretenue en Chine, où le gouvernement chinois, associé avec les communistes, avait adopté une attitude arrogante et insultante envers le Japon. Des sujets japonais étaient constamment molestés ou assassinés, et finalement à Shanghai les Chinois avaient ouvert le feu sur des navires de guerre japonais. Le but du gouvernement japonais, qui n'entretenait aucun dessein territorial, était de réaliser une coopération économique entre la Chine et le Japon. Le 9 octobre, fut publiée une déclaration analogue, donnant un caractère de self défense à l'action nipponne.

Comme en 1931, il n'y eut pas de déclaration officielle d'un état de guerre. Cependant, le 17 juillet, une note de

(1) Texte dans *International Conciliation*, novembre 1937.

la Chine aux puissances accusait le Japon de violer les traités des neuf puissances et de Paris et le pacte de la S. D. N. Ce traité des neuf puissances imposait, nous l'avons vu, « l'obligation pour les puissances contractantes de respecter la souveraineté et l'indépendance aussi bien que l'intégrité territoriale et administrative de la Chine ». Le 12 septembre 1937, la Chine fit appel à la S. D. N. demandant l'application des articles 10, 11 et 17, et une condamnation morale de l'agresseur. Le Comité consultatif d'Extrême Orient (1) se réunit le 21 septembre et invita la Chine, le Japon, l'Australie et l'Allemagne à participer aux réunions. Le même jour, les Etats-Unis firent savoir qu'ils prendraient part aux délibérations. L'invitation du Comité fut repoussée par l'Allemagne et le Japon. La réponse de celui-ci rendait la Chine responsable du conflit et déclarait que le règlement devait en être uniquement bilatéral. L'Angleterre combattit la thèse japonaise sur le caractère local du conflit et soutint, conjointement avec l'Australie, l'idée d'une conférence des puissances directement intéressées au Pacifique, membres ou non de la Société des Nations. Le 6 octobre, l'Assemblée, à l'unanimité moins deux abstentions, approuva l'idée d'une telle conférence. En même temps elle assura la Chine de son appui moral, recommanda aux membres de s'abstenir de toute action pouvant affaiblir sa résistance et les engagea à examiner à titre individuel dans quelle mesure ils pourraient lui venir en aide. Quelle est la portée de ces recommandations ? C'est une prise de position en faveur de la Chine et contre le Japon, d'ailleurs assez mal venue au moment où l'on allait tenter une conciliation, mais reflétant bien les tendances du moment de la politique britannique qui voulait participer à une résistance à l'expansion japonaise en Chine, mais à une résistance purement morale. La résolution blâmait le Japon, mais se gardait bien de la désigner officiellement comme l'agresseur. L'Angleterre visait ses buts traditionnels en Extrême Orient, c'est-à-dire assurer la liberté de son commerce, sauvegarder ses

(1) Créé en 1933 par l'Assemblée.

territoires, maintenir en Chine la porte ouverte et assurer l'équilibre mondial des puissances qui s'opposaient à un développement de la puissance économique et militaire du Japon. Enfin, il y avait un but plus nouveau, idéologique cette fois, « conserver intact le libre exercice des libertés britanniques » (1). La politique anglaise prenait ainsi un caractère nouveau qui lui enlevait de sa souplesse traditionnelle. « Une partie de nos difficultés dans nos relations avec l'Extrême Orient provient de ce que les puissances démocratiques abandonnèrent les idées qui prévalaient avant la guerre pour adopter de nouveaux principes moraux (2) ». Ces principes moraux étaient en effet défendus également par les Etats-Unis et aussi par la France. Dans ce dernier pays, l'opinion, en général, distinguait mal les répercussions possibles du conflit sur l'Indochine française, mais manifesta sa sympathie envers le pays attaqué, la Chine. Dans les milieux antifascistes, l'on voulait défendre en Chine les même idées que l'on défendait en Espagne. *L'Humanité* écrivait par exemple le 7 septembre 1937 : « Il faut aider la Chine comme il faut arrêter l'intervention en Espagne ».

Cependant, un pays intervenait directement en Chine, c'était l'U. R. S. S. L'intervention des communistes chinois s'était manifestée dès le mois de février 1937, lorsque le général Tchang Kaï Chek s'était réconcilié avec les Rouges. Quand les hostilités commencèrent avec le Japon, l'U. R. S. S. vint en aide au gouvernement chinois, en lui fournissant notamment des avions et des pilotes. Le 21 août 1937, l'U. R. S. S. et la Chine signèrent un traité de non-agression, où l'on vit une manifestation des rapports étroits qui unissaient les Soviets et le gouvernement du général Tchang Kaï Chek. De violentes attaques furent menées contre la Chine par la presse allemande et il semble que le traité sino-russe ait eu une répercussion fâcheuse pour la Chine sur ses relations commerciales avec l'Allemagne.

(1) Cf. Hubbard, *La politique britannique en Extrême Orient*, Politique étrangère, décembre 1938.

(2) *Ibid.*, p. 600.

La conférence des Etats signataires du Traité des Neuf Puissances s'ouvrit à Bruxelles, le 3 novembre 1937. Avaient été invités tous les signataires plus l'U. R. S. S. et l'Allemagne. De nouveau, l'Allemagne et le Japon déclinerent l'invitation ? Le Japon fit valoir que puisqu'il menait une guerre de légitime défense, le traité de 1922 n'était pas applicable. De plus, la conférence était liée à une résolution de la S. D. N. où celle-ci prenait parti pour l'une des parties en cause, et enfin, l'intervention de puissances ayant des intérêts mineurs en Extrême Orient ne pouvait être qu'un facteur de troubles (1). L'Allemagne, dans une note de la Wilhelmstrasse et dans un discours du ministre des Affaires étrangères M. Von Neurath, fit connaître son point de vue. N'ayant pas signé de traité des Neuf Puissances, elle n'avait pas à participer à cette conférence, mais elle était prête à assumer une action médiatrice dans le conflit. Elle ne pouvait approuver la décision votée à Genève, qui semblait prendre parti d'avance dans le conflit.

La conférence, une fois réunie, fit une nouvelle tentative pour amener le Japon à une consultation plus restreinte mais qui échoua pour les mêmes motifs que la première. Pendant que les discussions se poursuivaient à Bruxelles, l'on apprit l'adhésion de l'Italie au pacte anti-komintern. Les rapports étroits qui unissaient l'Allemagne à l'Italie d'une part et au Japon d'autre part aboutissaient ainsi à la formation d'un bloc d'Etats, le « triangle » Berlin, Rome, Tokio. C'est le 6 novembre que fut signé l'adhésion de l'Italie au traité de 1936. Le 15 novembre, la conférence de Bruxelles adopta une résolution selon laquelle le conflit sino-japonais intéressait tous les signataires des traités de Washington et de Paris : aucun règlement ne pouvait être attendu de négociations entre les parties en cause. Les Etats scandinaves s'abstinrent dans le vote et l'Italie vota contre. Cette résolution n'était qu'une manifestation de principes et aucune solution n'était pro-

(1) Herz, *Le Conflit sino-japonais devant la S. D. N.*, R. D. I. L. C., 1938, p. 371 et suiv.

posée ni envisagée. Si bien que le 25 novembre 1937, la conférence déposa un rapport historique sur toute l'affaire et publia une déclaration finale affirmant la valeur du Traité des Neuf Puissances, recommandant la suspension des hostilités en Chine et décidant la suspension *sine die* des séances. De son côté, l'Italie fit une déclaration où elle refusa de s'identifier aux conclusions du rapport voté et affirmait ne pouvoir donner son assentiment à son adoption.

Au cours de la session de janvier 1938, le Conseil de la S. D. N. reprit les recommandations de l'Assemblée en date du 6 octobre 1937 et invita « les membres du Conseil pour qui la situation en Extrême Orient présentait un intérêt spécial », c'est-à-dire pratiquement la France et l'Angleterre, à contribuer à un règlement du conflit.

La France et l'Angleterre se trouvaient ainsi mises soudain face à face avec la conclusion logique des propos encourageant la Chine tenus depuis 1931 et surtout depuis juillet 1937. Mais elles ne voulurent pas prendre de décisions qui les amèneraient à une action directe, c'est-à-dire finalement à la guerre. Au cours d'un débat sur la politique britannique en Extrême Orient, tenu aux Communes le 21 décembre 1937, il apparut que la Grande-Bretagne avait le choix entre quatre politiques : 1^o Abandonner la Chine : on n'en parle pas ; 2^o s'entendre avec le Japon : ce serait contraire aux obligations du Pacte et du Traité des Neuf Puissances et nuisible aux intérêts britanniques, rendant notamment impossibles des rapports étroits avec les Etats-Unis. Il resterait donc : 1^o une politique de neutralité pure et simple ; 2^o exercer une pression économique sur le Japon, en étant prêt à employer la force.

La politique britannique fut un compromis entre ces deux solutions. Malgré d'immenses pertes en Chine, l'Angleterre fit constamment des réserves à l'égard du blocus économique (1). D'autre part, la situation en Europe lui ôtait sa liberté de mouvement en Extrême Orient : sa flotte était concentrée en Méditerranée et en mer du Nord.

(1) Notamment à la Conférence de Bruxelles.

Après avoir cherché la coopération avec la S. D. N., le gouvernement britannique se tourna du côté des Etats-Unis. M. Eden déclarait le 1^{er} novembre 1937 que la politique du gouvernement de Sa Majesté était de marcher pas à pas avec le gouvernement américain, sans jamais prendre de l'avance sur lui ni jamais se laisser dépasser par lui. Au cours du débat de décembre, Sir Archibald Sinclair disait de même : « Je suis sûr qu'il n'y a pas de politique plus ardemment désirée par cette Chambre qu'une amitié complète et étroite entre nous et la grande république américaine. L'opinion publique au dehors de cette Chambre et dans la presse est également unie. »

En même temps l'Angleterre accroissait son réarmement et entourait les îles japonaises d'une ligne de bases aéronavales s'étendant de Singapour à l'Australie et rejoignant le système américain. Pour ce qui est d'une aide directe à la Chine, des facilités furent accordées pour l'exportation du matériel de guerre dans ce pays et le gouvernement britannique considéra favorablement toutes les demandes de crédit à long terme pour la Chine. En mars 1939, par exemple, un crédit britannique de £ 5.000.000 fut accordé à la Chine. Un peu plus tard un arrangement fut conclu pour la création d'un fonds de stabilisation sino-britannique doté de £ 10.000.000. Enfin, le gouvernement britannique donna à la Chine l'assurance formelle de ne reconnaître aucun régime établi sans le consentement du gouvernement chinois (1). A la fin de l'année 1938, on peut noter un raidissement marqué de l'attitude anglaise. C'est que la position de la Grande-Bretagne était parallèle à celle des Etats-Unis. L'aide au général Tchang Kaï Chek devint plus active et surtout une tendance se marqua de plus en plus, visant à priver le Japon de devises étrangères et de matières premières (2). Après l'ouverture des hostilités en Europe, en septembre 1939, les liens qui unissaient l'Angleterre et la Chine se resserrèrent sans que

(1) Hubbard, *art. cité*, p. 605.

(2) *R. D. I.*, 1939, p. 275.

l'on puisse dire avec certitude l'étendue de l'aide et de la coopération militaire qui furent fournies.

Quant à la France, sa politique fut empreinte d'une réserve prudente et se marqua surtout par la fermeture du chemin de fer du Yunnan. Elle fut l'occasion de manifester la communauté de vue entre les gouvernements britanniques et français, comme par exemple, lors de démarches communes franco-britanniques concernant l'île de Haïnan. L'on fit savoir au Japon que l'occupation de cette île créerait des complications internationales et nécessiterait des consultations réciproques entre la France et la Grande-Bretagne au sujet des mesures à prendre.

Nous avons dit au début de cette section que le conflit sino-japonais avait à l'origine un caractère local. On voit cependant les répercussions qu'il a créées, et ces paroles d'un officier japonais montrent sa portée : « Il n'y aura pas de solution (en Chine) tant qu'on n'aura pas abattu la puissance britannique en Extrême Orient et brisé le bloc communiste. »

CHAPITRE II

Le renversement de la politique américaine.

SECTION I. — DE LA LOI DE 1936 A LA LOI DE 1937.

§ 1. — *Le renouvellement de 1936.*

Le fait le plus intéressant et le plus significatif dans l'histoire de la neutralité au cours de ces dernières années est le renversement, sous l'impulsion du Président Roosevelt et de son administration, de la politique traditionnelle des Etats-Unis en matière internationale. Au moment où les tendances au repli et à l'isolement semblaient triompher, la politique du Président des Etats-Unis avec patience mais avec obstination, amena la république nord-américaine à adopter une attitude de plus en plus directe à l'occasion des guerres et menaces de guerre qui secouèrent la vie internationale depuis 1936. L'aboutissement de cette politique fut l'attitude prise par les Etats-Unis en septembre 1939 et jusqu'à leur entrée en guerre en décembre 1941, mais il faut en chercher les débuts à la fin de 1935 et au début de 1936, à l'époque de la guerre d'Ethiopie et des premières lois de neutralité.

« Il y eut un temps, écrit le professeur P. Marshall Brown, où la neutralité ne signifiait rien de plus et rien de moins qu'une stricte impartialité envers les deux partis en guerre » (1) et parlant de l'application du *Neutrality Act* de 1935, il ajoute : « En dépit des discours officiels, il est clair qu'au lieu d'adopter une politique de stricte impartialité et de non-participation à la guerre entre l'Italie et l'Ethiopie, les Etats-Unis prennent position contre l'Italie et exposent ainsi le pays à l'accusation de n'être pas seulement partial, mais aussi un ennemi ». En effet, depuis le

(1) *Malevolent Neutrality*, A. J. I. L., 1936, p. 38.

5 octobre 1935, l'Administration essaya de s'associer moralement et d'une façon discrète à l'action entreprise par la S. D. N. en exerçant une pression sur les industriels pour empêcher la vente aux belligérants de matières premières. Cette action ressort de la déclaration du Secrétaire d'Etat du 25 novembre 1935, invoquant la notion de niveau normal du commerce extérieur qui s'oppose à un accroissement des exportations. Cette politique eut pour effet de changer radicalement, au moins en principe, les règles de neutralité, et cela après l'entrée en guerre de l'Italie. Une telle procédure est en effet incompatible avec l'idée et la pratique de la neutralité et, poussée à l'extrême, pourrait être regardée comme une alliance virtuelle avec le bénéficiaire. Cette intention d'intervenir dans la conduite des hostilités fut d'ailleurs reconnue publiquement par le Président : « Les mesures que le gouvernement a adoptées avec succès ont suivi le double objet de nous tenir à l'écart de la guerre et de restreindre et abrégier les hostilités (1) ».

Le renouvellement de la Loi de neutralité devait donner au Président l'occasion de faire connaître ses buts et de tenter d'imposer sa politique d'intervention contre la guerre. Dans son message au Congrès du 3 janvier 1936, il ramène la neutralité à deux formules : ne pas encourager la guerre, empêcher l'utilisation de produits américains pour des fins belliqueuses : « Les Etats-Unis et le reste des Amériques n'ont qu'un rôle à jouer : par une neutralité bien organisée ne rien faire pour encourager le conflit, par un système de défense approprié nous préserver de toute participation et de toute attaque ; enfin par l'exemple et tous les encouragements et appuis légitimes, amener les autres nations à en revenir aux voies de la paix et de la bonne volonté ». Quelques jours après, un projet de l'Administration était déposé au Congrès par les sénateurs Pittmann et Mac Reynolds. Ce projet étendait les possibilités d'embargo aux articles servant à la guerre et donnait au Président le pouvoir discrétionnaire de modi-

(1) *Malevolent Neutrality*, A. J. I. L., p. 87.

fier la liste des objets soumis à cet embargo. La section 3 s'exprimait ainsi : « Toutes les fois *qu'au cours d'une guerre* où les Etats-Unis seront neutres, le Président jugera que l'imposition des restrictions sur le transport des Etats-Unis aux belligérants de certains articles ou matériaux employés dans la fabrication des armes, munitions et matériel de guerre, servira à accroître la sécurité et à défendre la neutralité des Etats-Unis ou qu'en s'abstenant d'imposer les restrictions, il contribuerait à prolonger la guerre, il fera une proclamation et il sera désormais illégal d'exporter les matériaux dans n'importe quel pays belligérant mentionné, en excédant des exportations des Etats-Unis aux pays considérés, avant la date de la proclamation ». La moyenne des exportations devait être calculée pour une période fixée par le Président. Enfin, une certaine discrimination était rendue possible : « Tout embargo, interdiction ou restriction susceptibles d'être imposés s'appliqueront à tous les belligérants, à moins que le Congrès, avec l'approbation du Président, n'en décide autrement ». Ce projet entraînait ainsi une transformation radicale, non seulement de la neutralité traditionnelle, mais de la législation d'août 1935. Aussi fut-il vivement combattu du point de vue constitutionnel des pouvoirs du président et de celui de la neutralité.

L'on fit remarquer que si le Président recevait le pouvoir discrétionnaire de déclarer l'embargo, il recevait en fait le pouvoir de déclarer la guerre. Tout embargo établi après qu'une guerre soit déclarée, affecte inégalement les belligérants et constitue une infraction à la neutralité. De même, la discrimination est un acte inamical et hostile d'une grande portée et peut rapidement mener à la guerre. Comme le firent remarquer les adversaires du projet, elle permettait aux Etats-Unis de participer aux guerres en retirant les armes à l'une ou l'autre des parties en guerre, au gré du Président. Comme l'écrivait le professeur Borchard, cette disposition autorisait le Président à faire la guerre sous le couvert de la paix ; en d'autres termes, elle permettait le passage de la neutralité à la non-belligérance.

Contre le projet du Président Roosevelt, les Sénateurs Nye et Clark déposèrent un autre projet respectant les prérogatives du Sénat en matière de politique étrangère et l'esprit de la neutralité. L'embargo devenait automatique dès l'ouverture des hostilités, le taux des exportations autorisées était calculé sur la moyenne des cinq dernières années, les restrictions sur les crédits commerciaux devaient être définies à l'avance. La lutte entre partisans des deux projets se continua jusqu'au dernier moment, où tout le monde se mit d'accord sur la prolongation du *Neutrality Act* de 1935 jusqu'au 1^{er} mai 1937. Que cette décision fût une mesure provisoire, tout le monde en était bien certain. La limitation des exportations était combattue par les industriels et les milieux exportateurs au nom de la neutralité traditionnelle. Quant à l'Administration, elle n'avait pas atteint ses buts véritables qui étaient de fournir au Président les moyens nécessaires pour agir contre la guerre. M. Roosevelt voyait avec déplaisir la perspective d'une politique d'isolement contraire à ses inclinations personnelles et ne lui laissant aucune initiative propre. D'autre part, plus nombreux devenaient ceux qui dénonçaient les illusions de la neutralité. L'on indiquait de nombreuses causes tendant à ruiner celle-ci : causes économiques et en premier lieu la nécessité de maintenir la navigation américaine ; intérêts nationaux au cas d'une guerre internationale : le président de la *Foreign Policy Association* écrivait par exemple : « Il est certain que les Etats-Unis ne sont pas disposés à laisser le champ libre au Japon en Orient. Le gouvernement n'a pas l'intention d'attaquer le Japon, mais il ne fera pas droit à ses exigences (1) » ; enfin, influences sentimentales : la sympathie que le peuple américain a toujours ressentie pour le plus faible et pour celui qui est attaqué. Les milieux américains commençaient aussi à se rendre compte de la fausseté de l'idée que l'embargo agit impartialement et de son effet très différent lorsqu'il est appliqué, par exemple, à l'Italie ou à l'Ethiopie.

(1) *Politique étrangère*, décembre 1936, p. 39.

§ 2. — *La politique de M. Roosevelt en 1936.*

Dès 1936, commence la régression de l'isolationnisme officiel. C'est à cette époque que s'amorce le développement des programmes militaires et que l'état-major américain prépare une série de bases avancées tout autour du Pacifique. Mais deux manifestations sont surtout significatives : le discours prononcé à Chautauqua dans l'Etat de New-York par le Président Roosevelt au cours de sa campagne électorale de l'été 1936 et la conférence panaméricaine de Buenos-Ayres.

Le discours de Chautauqua (14 août 1936) est une prise de position officielle du Président contre l'isolationnisme (1). « La paix de l'hémisphère occidental n'est pas tout ce que nous cherchons, dit-il notamment, nous sommes profondément affectés des tendances des récentes années, parmi plusieurs nations d'autres continents. C'est une expérience amère pour nous, lorsque l'esprit d'accords dans lesquels nous sommes partie, n'est plus observé... Nous ne sommes pas isolationnistes excepté en ce que nous cherchons à nous isoler complètement de la guerre. » Le discours se termine par une déclaration contre la guerre : « Je puis déclarer que la conscience de l'Amérique se révolte contre la guerre et qu'une nation qui provoque la guerre s'aliène la sympathie du peuple des Etats-Unis. » Quelque temps après, le secrétaire d'Etat Cordell Hull prononçait également un discours sur la politique extérieure américaine (2). Des paroles prononcées par le Président et le Secrétaire d'Etat, il résulte que le trait caractéristique des Etats-Unis est d'être un pays démocratique et pacifique et ils s'opposent ainsi à d'autres pays « excités et hantés par une crainte mutuelle » et s'opposent surtout à des pays soutenant des buts « lointains et vagues » et dans lesquels l'individu est « terrorisé et écrasé ». Les deux hommes d'Etat insistent alors sur ce qui sera leur thème essentiel pour amener l'opinion américaine à les

(1) Texte dans *International Conciliation*, septembre 1936.

(2) *International Conciliation*, octobre 1936.

suivre sur le terrain de la politique internationale : il est devenu nécessaire de défendre les institutions démocratiques des Etats-Unis, qui sont menacées. « Contre les murs de nos méthodes et institutions démocratiques, dira M. Hull, des tempêtes venant d'ailleurs battent violemment. Evitons le relâchement spirituel, la faiblesse des corps, les dissensions intérieures... »

La conférence de Buenos-Ayres s'ouvrit le 1^{er} décembre 1936 et groupait vingt et une nations américaines. Elle se réunissait à la suite d'une lettre envoyée le 30 janvier 1936 par le Président des Etats-Unis pour étudier « comment le maintien de la paix parmi les républiques américaines peut être sauvé ». Les objets de la conférence furent l'organisation de la paix, les problèmes de la neutralité et des armements et diverses questions juridiques, économiques et intellectuelles. Le fait le plus remarquable qui la marqua fut la présence de M. Roosevelt à la séance d'ouverture. Celui-ci prononça, à cette occasion, un discours qui constitue un très important exposé de principes (1). Il constitue, en effet, un acte de foi dans les principes démocratiques et présente l'Amérique comme une image de paix et de concorde dans un monde bouleversé et prêt à la guerre : « Vous qui vous assemblez aujourd'hui portez avec vous, dans vos délibérations, les espoirs de millions d'êtres humains dans d'autres pays moins fortunés. Par delà les océans, nous voyons les continents déchirés par de vieilles haines et de nouveaux fanatismes. » Vis-à-vis de ces continents il prend une attitude de prédicateur et condamne les armements stériles et les économies malsaines, puis il exprime la solidarité économique du monde : « Dans chaque cas, même si l'Amérique n'est pas impliquée dans une guerre, nous devons souffrir aussi. La folie d'une grande guerre dans d'autres parties du monde nous affecterait et menacerait notre bien-être d'une centaine de manières. Et l'effondrement économique de n'importe quelle nation doit nécessairement altérer notre prospérité ». L'Amérique du Sud a le devoir de prévenir toute

(1) Texte dans *International Conciliation*, mars 1937.

guerre dans son sein. Pour cela, elle doit maintenir les gouvernements constitutionnels démocratiques. « En agissant ainsi, les peuples de nos nations, à la différence des peuples de nombreuses nations qui vivent sous d'autres formes de gouvernement, pourront insister sur leurs intentions de vivre en paix. Ainsi le gouvernement démocratique sera justifié à travers le monde. »

Le Président insista ensuite sur la nécessité de maintenir la liberté du commerce international et attaqua les Etats totalitaires : « Ce n'est pas par hasard que les nations qui ont poussé le plus loin cette pratique (les barrières douanières) sont celles qui proclament le plus haut qu'elles ont besoin de la guerre comme instrument de leur politique. Ce n'est pas par hasard que les essais de se suffire à soi-même ont conduit... à une diminution constante des idéaux démocratiques ». La fin du discours est une profession de foi en faveur de la démocratie. « La démocratie est encore l'espoir du monde. Finalement, en exprimant notre foi qui est celle du monde occidental, affirmons :

« Que nous maintenons et défendons la forme démocratique de gouvernement constitutionnel représentatif ; que par un tel gouvernement, nous pouvons grandement procurer une large distribution de la culture, de la pensée, de la libre expression...

« Que par lui, nous offrons l'espoir de la paix et d'une vie plus large pour les peuples du monde entier ».

Le président argentin, dans sa réponse à M. Roosevelt, se livra également à une apologie de la démocratie : « Sous la forme démocratique, la liberté rend l'homme plus digne et sous l'aspect de la liberté de pensée et de conscience elle lui permet de pratiquer sa foi et de croire et sentir comme il le veut. Elle le rapproche de Dieu et en lui inspirant l'optimisme, la bonté et la confiance, elle le préserve de la haine cruelle et de la stérile rancune (1). » Dans une telle atmosphère, la démocratie n'est plus une forme de gouvernement dont on puisse discuter les mé-

(1) Cf. *R. D. I. L. C.*, 1937, p. 494.

rites et les défauts. Elle devient une religion révélée dont le président Roosevelt serait le Messie et dont la grâce serait appelée à sauver le monde.

Quant à l'œuvre elle-même de la conférence, elle consiste, pour ce qui nous concerne, en deux conventions et en une déclaration dont le résultat, parachevé par la conférence de Lima, est de continentaliser la doctrine de Monroe (1). La convention sur la sécurité collective, signée le 12 décembre 1936, prévoit le cas très large où la paix américaine serait menacée et établit dans ce cas que les républiques américaines devront se consulter pour coordonner leurs efforts en faveur de la paix. On voit donc pour la première fois les Etats-Unis pénétrer dans un système de sécurité collective.

Avant la conférence, le gouvernement des Etats-Unis avait envoyé à tous ses membres un projet de convention sur la neutralité, étendant au continent américain le système du *Neutrality Act*, établissant un embargo bilatéral sur le matériel de guerre. Deux hypothèses étaient prévues : Si la guerre était formellement déclarée, les règles de la neutralité s'appliqueraient obligatoirement ; si la guerre éclatait sans déclaration préalable, les non-belligérants étaient libres de se déclarer neutres ou non. Enfin un comité permanent devait être créé pour coordonner les lois et règlements nationaux et aussi pour empêcher ou arrêter les guerres, donc avec des pouvoirs étendus. La convention votée le 19 décembre 1936 abandonnait le comité permanent et laissait l'application des règles adoptées à la bonne foi des Etats, mais elle consacrait la formule des Etats-Unis en matière de neutralité. L'article 6 établissait que les Etats signataires pourront adopter une attitude commune et solidaire pour décourager la prolongation des hostilités, c'est-à-dire appliquer des prohibitions ou des restrictions à la vente du matériel de guerre aux belligérants, à l'émission d'emprunts, etc... (2).

(1) Yepès, *La conception américaine de la Paix*, R. G. D. I. P., 1937, p. 337 et suiv.

(2) Il est intéressant de noter une déclaration colombienne suivant

La résolution sur la solidarité continentale votée le 21 décembre, proclamait une solidarité fondée sur une communauté de régimes démocratiques.

Ainsi, la conférence de Buenos-Ayres fournit au gouvernement des Etats-Unis la possibilité d'amorcer une politique tendant à agréger les républiques sud-américaines à sa propre action, politique qu'il allait poursuivre tout au long des années à venir, et lui offrit l'occasion de préciser publiquement les conceptions idéologiques qui l'animaient, à savoir la défense des institutions démocratiques dans le monde.

§ 3. — *Le « Neutrality Act » de 1937.*

Au début de 1937 se posa à nouveau la question du renouvellement de la législation sur la neutralité. On peut constater l'abandon, même par l'Administration, des tentatives pour appliquer une discrimination à l'égard des belligérants.

Cependant la plupart des projets donnaient au Président des pouvoirs plus ou moins discrétionnaires quant à l'application, à l'extension ou au retrait des mesures envisagées. C'est qu'en effet le Président jugea de bonne politique de se joindre provisoirement à ses adversaires afin d'obtenir, grâce à son influence, une législation lui laissant une plus grande liberté de manœuvre. En même temps il voyait dans les lois de neutralité, un moyen de collaborer avec les puissances démocratiques. C'est ainsi qu'au mois de janvier 1937 il demanda le vote par le Congrès d'une loi lui permettant de mettre un embargo sur les exportations de matériel de guerre destiné à l'Espagne. Cette loi fut votée et signée très rapidement et l'on assista même à une véritable course entre le législateur et un exportateur d'avions. Il est clair que pour les membres du Congrès, il s'agissait avant tout de préserver les Etats-Unis des risques résultant du développement

laquelle la convention impliquerait une nouvelle conception du droit international permettant de donner un traitement différent à l'agresseur et à la victime de l'agression.

du conflit espagnol. Mais, en ce qui concerne le Président, son intention semble avoir été, essentiellement, de ne pas gêner la politique anglaise au sein du Comité de non-intervention.

A partir du mois de février 1937, l'on commença à s'occuper sur tout le territoire de l'Union du problème de la législation sur la neutralité. La théorie de l'Américain moyen, exprimée avec vigueur dans les journaux du pays, était que les Etats-Unis évitassent autant que possible d'avoir des rapports avec les nations étrangères, qu'ils évitent même de leur prêter de l'argent — (quand serait-il rendu !) et qu'ils fassent reposer leur paix et leur prospérité sur leurs propres efforts et sur leur commerce intérieur. Mais surtout l'homme de la rue était convaincu qu'aucune obligation, qui pourrait impliquer une intervention armée des Etats-Unis, ne devait être assumée par traité. L'objet que l'on assignait alors aux lois de neutralité était d'empêcher sur le territoire américain l'accomplissement d'actes qui puissent être incriminés par les belligérants.

Mais, répondaient les adversaires du repliement, l'Amérique voudra-t-elle voir son commerce chassé des océans et ses marchés étrangers pris par d'autres ? Et ils faisaient valoir qu'une telle neutralité ne pourrait exister en cas de guerre générale. Dans une telle éventualité, le peuple américain, tôt ou tard, se ferait une opinion sur la justice de la cause soutenue par l'un et l'autre des partis en lutte, et cette décision devra affecter profondément leur action. « Les raisonnements d'un jour ne peuvent gouverner les émotions du lendemain ».

La loi de 1937 est bien une manifestation de l'intention du Congrès de diminuer les échanges avec les belligérants, mais elle s'efforce également de maintenir le plus possible l'économie américaine à son niveau du temps de paix.

La *joint resolution* votée le 30 avril 1937 par le Congrès et signée le 1^{er} mai par le Président prolonge la validité, mais en la modifiant profondément, de l'acte provisoire de 1935 déjà modifié en 1936. Elle est essentiellement

pour ses auteurs une arme de défense contre les risques d'un conflit européen. Elle est permanente sauf pour la section 2, valable deux ans (1).

Comme dans les lois antérieures, une proclamation du Président constatant l'état de guerre mettait automatiquement un embargo sur les exportations d'armes, munitions et matériel de guerre destinés directement ou indirectement aux belligérants. Mais la loi de 1937 comportait de nouvelles et importantes dispositions. La section 1 (c) visait le cas d'une guerre civile. Dans ce cas, et si l'exportation d'armes était de nature à menacer la sécurité des Etats-Unis, un embargo pouvait être imposé : à la différence du cas de guerre internationale, l'embargo n'était pas automatique mais soumis à la libre appréciation du Président.

La section 2 constituait la véritable innovation et n'était que temporaire. Il s'agit de l'exportation et du transport de matières autres que le matériel de guerre. Pendant les discussions au Congrès, l'idée d'un embargo sur ces matières avait trouvé de moins en moins de faveur et fut finalement abandonnée comme imposant des sacrifices trop élevés pour les garanties douteuses qu'elle offrait. La solution adoptée fut le *cash and carry scheme* ; en plus du matériel de guerre, le Président peut, s'il l'estime nécessaire, interdire aux vaisseaux américains le transport d'articles désignés par lui. Quand des restrictions sont placées sur de tels articles, leur transport est illégal jusqu'à ce que tous les droits, titres et intérêts y afférents, aient été transférés au destinataire étranger.

La clause *cash and carry* créait, en pratique, une grosse inégalité de traitement entre les belligérants éventuels et avantageait très nettement ceux qui disposaient d'une marine importante et d'abondantes réserves d'or. Il fut généralement observé en Europe et aussi aux Etats-Unis que ces dispositions mettaient définitivement les Etats-Unis du côté de l'Angleterre.

(1) Cf. Garner, *The United States Neutrality Act of 1937*, A. J. I. L., 1937, p. 385 et suiv.

Les autres dispositions de la loi de 1937 sont de moindre importance et se rapportent plus directement aux devoirs de la neutralité. Aux anciennes interdictions furent ajoutées celle aux citoyens américains de voyager sur vaisseaux belligérants et celle d'armer les navires marchands. Enfin, sur décision du Président, les ports américains pouvaient être fermés aux navires de guerre belligérants, à tout sous-marin étranger et, enfin, à tout bateau marchand armé. D'autre part, le Président pouvait accorder des crédits commerciaux usuels.

Une exception à la loi était prévue en faveur de l'Amérique du Sud en cas de guerre avec une puissance non-américaine, disposition qui semble inconciliable avec la conception classique de la neutralité impliquant l'impartialité aussi bien que l'abstention. Il y a là au contraire un jugement virtuel qui suppose que nécessairement c'est le pays extra-américain qui doit être l'agresseur. Mais on peut tout de même supposer que le contraire soit possible. De toute façon, la loi américaine abandonne le principe de l'égalité de traitement. L'esprit de cette mesure apparaît quand on remarque que les membres américains de la S. D. N. ne bénéficiaient pas de ce traitement, en cas de guerre faite de concert avec la Société.

D'une manière générale, il faut remarquer que par cette loi la politique américaine de neutralité s'éloigne définitivement des règles anciennes et traditionnelles. L'égalité du traitement à accorder aux belligérants passe tout à fait au second plan : le statut particulier accordé aux républiques américaines, la clause *cash and carry* qui permet, au cours d'une guerre, de changer d'une manière entièrement différente la situation des parties en lutte, sont significatives à cet égard. L'objet essentiel de la loi de mai 1937 est politique : tenir les Etats-Unis en dehors d'une guerre. Mais elle en a encore un autre, plus important même aux yeux de certains, qui est d'empêcher d'autres nations de recourir à la guerre, en rendant difficile ou impossible leur approvisionnement matériel et financier aux Etats-Unis. Le Congrès garde toujours la possibilité de déclarer la guerre, mais en fait le Président peut toujours manœu-

vrer pour amener les Etats-Unis à entrer en guerre. De grands pouvoirs d'appréciation et de décision discrétionnaire lui sont laissés. Sa constatation entièrement libre sur l'existence ou l'absence d'un « état de guerre » laisse à sa discrétion toute la politique adoptée par les Etats-Unis à l'égard d'une guerre dans le monde. S'il y a lieu d'appliquer le *Neutrality Act*, il jouit de pouvoirs étendus dans son aménagement.

Avec une telle législation, la politique de neutralité est en substance une menace virtuelle envers plusieurs pays étrangers, qu'en cas de guerre l'accès aux matières premières essentielles leur serait refusé. Quelle fut la réaction de l'opinion publique aux Etats-Unis à son adoption ? Elle fut généralement accueillie avec satisfaction, semblant donner des garanties pour tenir le pays en dehors de toute guerre, tout en ne sacrifiant pas son commerce. Il faut aussi tenir compte de la certitude pour beaucoup d'Américains que toutes les nations non américaines sont enragées de guerre (*war crazy*) et que tout ce que feront les Etats-Unis pour rendre la conduite de la guerre plus difficile est pour le bien, non seulement des Etats-Unis, mais du monde entier. Cependant des voix s'élevèrent pour condamner cette attitude, et le Professeur Garner devait écrire : « Notre affaire n'est pas d'aider à prévenir le déchaînement de la tempête ailleurs, mais bien plutôt de nous maintenir hors de son passage lorsqu'elle aura commencé de faire rage... Notre politique doit être strictement nationale et unilatérale (1). »

SECTION II. — LA POLITIQUE AMÉRICAINE ET LA GUERRE DE CHINE.

§ 1. — La non-application du « *Neutrality Act* ».

Le conflit sino-japonais qui éclata en 1937 permit de préciser l'attitude américaine à l'occasion des guerres et menaces de guerre et d'accentuer le renversement de la

(1) Garner, *art. cité*, p. 396.

politique américaine en matière de neutralité. C'est qu'en effet, depuis toujours, il y a aux Etats-Unis une mentalité particulière à l'égard des problèmes asiatiques. L'immigration jaune et l'immigration japonaise en particulier, ont suscité un antagonisme racial, fait d'un mélange de dédain et de crainte, qui a fixé, d'une manière profonde et durable, la haine du « jap ».

D'un autre côté, les Etats-Unis possédaient depuis longtemps des intérêts importants en Asie Orientale, intérêts économiques et intérêts culturels représentés par de nombreuses et florissantes missions protestantes.

Il existait enfin une tradition politique américaine — le maintien de la Porte Ouverte en Chine — qui avait amené une succession continue d'interventions. La politique américaine en Asie était donc toute différente de celle pratiquée à l'égard de l'Europe : elle était demandée et soutenue par la presque totalité du pays.

L'Administration du Président Roosevelt allait se servir de cette situation pour étendre la participation américaine à tous les problèmes suscités par la vie internationale, en Europe comme en Asie.

La première chose nécessaire était de conserver une complète liberté de manœuvre, donc ne pas se placer dans le cadre rigide de la loi de neutralité. Le Président entendait de plus ne pas mettre d'obstacle à une collaboration avec la S. D. N. en déclarant reconnaître officiellement l'existence d'un état de guerre en Extrême Orient. Une troisième raison à la non-application de la loi de neutralité, raison qui ne se dégaga qu'un peu plus tard, c'est que celle-ci avantageait le Japon, puissance maritime, aux dépens de la Chine. Pour ne pas appliquer la loi, il suffisait que le Président ne reconnaisse pas l'existence d'un état de guerre, la loi ne fournissant à cet égard aucun critère.

Le 11 novembre 1935, M. Roosevelt avait déclaré : « Pour simplifier les définitions, nous dirons qu'il y a état de guerre lorsqu'il se sera produit une invasion armée et qu'à la suite de cette invasion il y aura eu perte de vies humaines. » C'était donc un critère uniquement fondé sur des considérations de fait.

Le 23 août 1937, le Président de la Commission des Affaires étrangères du Sénat donna, au nom du gouvernement, l'exposé d'une nouvelle définition : « Aucune des caractéristiques d'un véritable état de guerre n'était encore apparu, comme une déclaration de guerre, des atteintes à la liberté du commerce avec les nations non belligérantes ou des faits indiquant clairement la volonté de poursuivre le conflit jusqu'au point où l'un des deux belligérants fait la conquête de l'autre, comme cela a été le cas pour l'Éthiopie. » Quelques semaines plus tard, le Président de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Représentants disait plus crûment : « Je crois que cela aiderait plus le Japon et les Etats fascistes d'Europe, de mettre la loi en vigueur maintenant qu'en ne l'y mettant pas (1) ». Cependant les pacifistes réclamaient l'application immédiate du *Neutrality Act*.

Ils n'obtinrent finalement qu'une satisfaction de pure forme : l'interdiction décrétée en septembre aux navires appartenant au gouvernement de transporter du matériel de guerre en Extrême-Orient ; cette mesure affectait 9.000 tonnes de navires.

§ 2. — *Le discours de Chicago.*

C'est alors que M. Roosevelt s'apprêta à franchir un nouveau pas en avant. Dans le pays, se manifestait une sympathie croissante pour la Chine. Au début d'octobre 1937, le Président, dans un voyage à travers tout l'Ouest, fut convaincu du caractère toujours intact de sa popularité, et le 5 octobre, à Chicago, il prononça un grand discours dans lequel il prit ouvertement et violemment parti (2).

Les Etats-Unis, déclara M. Roosevelt, doivent pour leur salut, dans les circonstances modernes, prêter attention aux événements dans le reste du monde. En termes très vigoureux, il attaqua la politique d'autres Etats, celle

(1) Cf. *International Conciliation*, 1937, p. 33 et suiv.

(2) Texte dans *International Conciliation*, 1937, p. 711.

du Japon en particulier, et dépeignit le « présent règne de terreur et d'anarchie internationale qui commença quelques années auparavant ».

Pour la première fois, il déclara, ce qu'il devait dès lors répéter à satiété, que l'Amérique pouvait être attaquée : « Si ces choses peuvent se passer dans d'autres parties du monde, n'allons pas imaginer que l'Amérique y échappera, qu'elle puisse attendre un répit, que l'hémisphère occidental ne sera pas attaqué et qu'il continuera tranquillement et pacifiquement à faire progresser les mœurs et les arts de la civilisation. » Les nations aimant la paix doivent faire un effort concerté, ceux qui chérissent la liberté doivent travailler ensemble pour le triomphe du droit et de la morale. « Il y a une solidarité et une interdépendance dans le monde moderne, à la fois technique et morale, qui rend impossible pour une nation de s'isoler complètement de toutes les vicissitudes économiques et politiques dans le reste du monde. » La conclusion c'est que, puisque l'Amérique veut la paix, elle doit s'engager dans sa conquête et intervenir dans le monde pour le triomphe de la paix américaine.

Le retentissement de ce discours fut énorme ; rien de semblable n'avait été entendu depuis Wilson. Le mot de « quarantaine » employé par le Président en parlant des Etats agresseurs effraya l'opinion : on crut à l'application de mesures contre le Japon. Sur tout le territoire de l'Union, partisans et adversaires de la politique nouvelle s'affrontèrent en d'innombrables déclarations, proclamations, articles. Dans une lettre au *New-York Times* H.-L. Stimson, le 6 octobre, approuva chaleureusement le discours de Chicago et proposa un embargo sur les achats japonais de matières premières et un boycott des exportations japonaises. Il attaqua la législation sur la neutralité en insistant pour une politique de collaboration active avec les autres pays et la S. D. N. Mais si de nombreuses marques d'approbation s'étaient élevées dans divers secteurs du pays, une masse de protestations se manifesta de tous côtés : la plus grande partie des milieux pacifistes, les journaux du centre et du Middle West, le bloc de sénat-

teurs conduit par les sénateurs Borah, Johnson, Nye, se livrèrent à des manifestations hostiles.

Cependant, dès le lendemain du discours, une note du département d'Etat sur la crise orientale précisa encore sa portée : elle prenait acte de l'adoption par l'Assemblée de la S. D. N. du rapport du Comité consultatif et désignait, beaucoup plus nettement que celui-ci, le Japon comme menant une politique incompatible avec le traité des Neuf Puissances et le pacte Briand-Kellogg ; mais l'échec de la Conférence de Bruxelles devait valoir de nouvelles critiques à l'Administration.

§ 3. — *Le rôle de la presse.*

C'est à partir de ce moment que s'intensifie le rôle de la presse dans l'évolution de l'attitude américaine, rôle favorisé par l'état de réceptivité des Américains à toutes les formes de publicité et de propagande.

Le gouvernement de M. Roosevelt avait besoin d'amener l'opinion américaine à changer tout un système d'habitudes fortement enracinées : à partir des guerres d'Espagne et de Chine, la presse américaine tout entière ou presque, travailla l'opinion en faveur d'un abandon de l'isolement. C'est ainsi que le *Washington Post*, organe républicain, exprima, après le discours de Chicago, l'espoir « qu'il mette fin pour toujours à la doctrine veule, fausse et humiliante selon laquelle l'Amérique ne peut voir de différence entre un agresseur impitoyable et l'innocente victime de l'agression. Il rend impossible l'application de la politique de neutralité... aux hostilités entre la Chine et le Japon ». De son côté, la presse démocrate exposa la politique du gouvernement qui est d'éviter les incidents, de sauvegarder les positions américaines en Chine et de freiner « les méthodes autocratiques et follement audacieuses du Japon ».

Par contre, la presse Hearst, la *Chicago Tribune*, entretenaient les vieux sentiments de défiance contre les pays non américains, l'Angleterre notamment.

Un incident vint à point pour créer un vaste mouvement d'opinion. Le 12 décembre 1937, des avions japonais

attaquèrent sur le Yang Tsé une canonnière américaine, le *Panay*, qui fut coulée. L'opinion publique resta très calme, quelques voix s'élevèrent même pour reprocher au gouvernement d'avoir fait preuve d'imprévoyance. D'ailleurs, le Japon ne fit aucune difficulté à reconnaître une pleine responsabilité dans l'incident et à offrir des réparations. Néanmoins, l'Administration prit une attitude extrêmement énergique ; c'est qu'elle voyait là une occasion offerte de faire preuve de sévérité envers les Etats totalitaires. Toutes les forces du pays furent mises en œuvre pour grouper le pays derrière le gouvernement. Les grands journaux new-yorkais (*New-York Times*, *New-York Herald Tribune*) renforcèrent une campagne amorcée quelque temps auparavant en faveur d'une politique active et d'une coopération étroite avec la Grande-Bretagne.

Le 30 novembre, le *New-York Times* avait écrit : « Les Etats-Unis ont perdu la direction des affaires du monde... La raison en est simple, les gouvernements qui violent les traités, et les dictateurs sont convaincus qu'en aucun cas, sauf une invasion, les Etats-Unis ne provoqueraient ou ne se joindraient à un mouvement pour assurer la paix du monde. » Le journal recommandait une coopération plus étroite avec la Grande-Bretagne et demandait « toutes les sortes de coopération publique ou privée entre Anglais et Américains et d'autres qui, s'ils ne parlent pas la même langue, ont cependant le même langage spirituel ».

Le 24 décembre, le même journal associa l'Allemagne, l'Italie et le Japon dans le groupe d'Etats auxquels les Etats-Unis et l'Angleterre étaient opposés et montra le parallélisme des intérêts américains et anglais, notamment en Chine où il était mis en évidence par l'affaire du *Panay*. Pour finir, le *New-York Times* exprima la conviction qu'une entente avec l'Angleterre « signifierait la fin des agressions illégales et arrêterait l'extension des idées fascistes ».

Si un vaste mouvement antijaponais et antitotalitaire se dessinait ainsi aux Etats-Unis, ce ne fut pas sans qu'une réaction se fît jour. L'opposition à la politique présidentielle crut trouver un terrain de riposte dans l'amendement

Ludlow (1). Ce projet d'amendement à la constitution des Etats-Unis, déposé depuis de longs mois, proposait, d'ailleurs avec de multiples réserves, de soumettre une déclaration de guerre éventuelle à un vote populaire. Il fut exhumé au début de 1938 et sa discussion immédiate demandée par de nombreux membres du Congrès, chaudement soutenus par une partie du pays. Mais au dernier moment, M. Roosevelt usant de sa forte personnalité et de tous les moyens d'usage en pareil cas, fit ajourner la discussion *sine die* (10 janvier 1938). Ainsi la politique présidentielle triomphait-elle facilement des velléités de plus en plus faibles d'une opposition divisée.

SECTION III. — LA POLITIQUE AMÉRICAINE JUSQU'À LA GUERRE DE 1939.

§ 1. — *La situation de l'opinion.*

Quelle était, au début de 1938, la situation à l'intérieur des Etats-Unis au point de vue de la politique extérieure ? Cinq attitudes différentes peuvent être distinguées.

La première est celle qui préconise un isolement renforcé. Dans ce système, en cas de guerre les Etats-Unis se replient sur eux-mêmes et suspendent immédiatement toute activité qui pourrait menacer la neutralité, même si le droit international ne demande pas une telle interruption. C'est le système des trois lois de 1935, 1936 et 1937.

La deuxième attitude, envisagée par d'autres, est une neutralité passive. Les principes du droit international qui établissent les droits et les devoirs des belligérants et des neutres ont été définis à la suite d'un développement historique. Les Etats-Unis n'ont pas de raison de participer aux guerres des autres pays, mais doivent accomplir scrupuleusement les devoirs des neutres. Cette politique peut tenir les Etats-Unis en dehors de la guerre à condition de garder son sang-froid si les droits des neu-

(1) Cf. Max, *Politique extérieure des Etats-Unis*, p. 58 et suiv.

tres viennent à être violés. Les tenants de cette doctrine font observer qu'en 1917 les Etats-Unis sont entrés en guerre à cause de l'Administration qui soutint une doctrine excessive en matière de neutralité. Dans ce sens, le professeur Borchard écrivait en 1937 : « Il apparaît ainsi que les neutres du Nord de l'Europe souffrirent beaucoup plus que les Etats-Unis d'excès de la part des belligérants, mais réalisèrent sagement que la guerre n'apporterait pas un remède. Tôt dans la guerre, quand un front commun des neutres aurait été utile pour prévenir des excès, les Etats-Unis déclinèrent leur coopération. Les neutres nordiques souffrirent de la part des deux groupes de belligérants ; il en fut de même pour les Etats-Unis. La distinction entre les pertes de vie et les pertes de biens, invoquée pour justifier la guerre avec l'Allemagne, ne sembla pas, à beaucoup, une raison suffisante pour entrer en guerre. Les libéraux et les moralistes furent alors entraînés par l'argument, fondé surtout sur l'imagination — il faut bien le dire —, qu'il s'agissait d'une lutte pour un monde nouveau, des forces de la lumière contre les forces des ténèbres (1). »

La neutralité agressive, voulant faire respecter strictement les droits des neutres, était la politique traditionnelle. Elle était défendue notamment par John Bassett Moore. Ce grand esprit était fermement convaincu que les règles du droit international étaient réelles et solides et pas seulement une matière première pour la politique. Pendant des années, il a défendu avec vigueur l'adhérence rigide à la tradition. Il était suivi par plusieurs groupes d'industriels et d'exportateurs.

Les deux derniers groupes qui peuvent être envisagés sont formés par les partisans d'une intervention américaine. Le premier de ces groupes était celui de l'intervention unilatérale. C'est le système du discours de Chicago. Celui-ci a clairement exposé les sentiments du Président qui sont ceux d'un interventionniste, d'ailleurs plus près d'une coopération que d'une action isolée. Mais ce-

(1) Borchard, *Neutrality for the United States*, Boston, 1937, p. 235.

pendant, d'autres déclarations avaient montré qu'il n'était pas partisan d'engagements internationaux, tout au moins généraux et étendus (1).

Le Secrétaire d'Etat, Cordell Hull, était, de son côté, en faveur d'une intervention autonome.

L'intervention en coopération avec d'autres nations forme le dernier élément de la série. Là encore nous trouvons des noms éminents parmi les partisans de cette attitude. L'étendue de la participation proposée est très variable ; d'un côté, il y a le pacte de Paris, simple engagement de ne pas recourir à la guerre. A l'autre extrémité, il y a la participation à la S. D. N. Entre ces deux extrêmes, toutes les nuances possibles. C'est la tradition de Taft et de Wilson, représentée alors par H. L. Stimson, par des juristes comme Ch. G. Fenwick, Manley O. Hudson, Shotwell.

Ces catégories ne sont nullement tranchées et s'interpénètrent les unes les autres. Il est difficile de distinguer par exemple les partisans de la neutralité passive et de la neutralité traditionnelle. Tous ne parlent que de moyens pacifiques. Les partisans d'une collaboration avec d'autres pays veulent une action concertée, mais restent dominés par le *no entanglement*.

Ce bref tableau donne l'impression d'une opinion publique extrêmement morcelée et divisée. Cependant tous les groupes étaient d'une importance inégale. L'isolement absolu avait perdu une grande partie de ses protagonistes, mais les partisans de la neutralité sous toutes ses formes restaient de loin les plus nombreux. Par contre, il faut constater un réveil des vieux instincts moralisateurs et démocratiques surexcités par les menaces contre les institutions libérales dans le reste du monde, et une diminution de l'horreur de la guerre en elle-même, car si les Américains ne sont pas agressifs, leur tournure d'esprit peut les amener à des sentiments belliqueux, et les évé-

(1) Ainsi la déclaration du 31 août 1935 : « C'est la politique du gouvernement par tous les moyens pacifiques et sans engagements (*entanglements*) de coopérer à promouvoir la paix avec d'autres gouvernements animés de ces sentiments. »

nements mondiaux créèrent dans une certaine mesure, à l'intérieur même de l'Union, une atmosphère de guerre.

§ 2. — *De l'Anschluss à la Conférence de Lima.*

Dans les premiers mois de 1938, M. Roosevelt profita des circonstances nouvelles pour accentuer la coopération avec l'Angleterre et surtout pour faire voter d'énormes programmes de réarmement. En réponse à de nombreuses critiques et à l'expression de craintes de la part de l'opinion alarmée, le Secrétaire d'Etat prononça, le 17 mars, un discours exposant la politique de l'administration : « Tout en évitant soigneusement de s'engager par des alliances ou des engagements pris à l'avance, le gouvernement américain estime qu'il convient, lorsque nous avons des intérêts ou des objectifs communs avec d'autres pays, d'échanger avec les gouvernements de ces pays toutes informations utiles, de conférer avec eux et lorsque cela est possible d'agir parallèlement, mais en réservant toujours la plus complète liberté de jugement et le droit le plus absolu à l'action indépendante. »

Un budget militaire s'élevant à un milliard de dollars fut voté en mars par la Chambre des Représentants et en mai seulement, après des discussions orageuses, par le Sénat.

L'année 1937 avait vu la politique américaine dominée par la question d'Extrême Orient. En 1938, ce sont les affaires européennes qui vont déterminer l'attitude des Etats-Unis et fournir à l'Administration du Président Roosevelt l'occasion d'accentuer encore son attitude interventionniste. C'est alors que les Etats-Unis commencèrent leur croisade démocratique. L'opinion américaine en grande majorité était hostile à l'Allemagne nationale socialiste. Sans cesse, l'idéologie du 3^e Reich était attaquée dans la presse et à la radio, souvent même par des hommes exerçant une charge publique. Déjà l'affaire d'Espagne avait suscité dans le pays une campagne antifasciste. La réunion de l'Autriche au Reich fut l'occasion d'un vaste mouvement de propagande, conduit par le Secrétaire à

l'Intérieur Ickes et les journaux new-yorkais. C'est à ce moment que fut voté le *Billion Dollar program*.

L'administration profita encore des mouvements de l'opinion pour amener le peuple américain à souhaiter coopérer avec des Etats européens et surtout l'Angleterre. Le 3 juin 1938, à Nashville, M. Cordell Hull prononça un discours en ce sens : « Nous aux Etats-Unis croyons que le système démocratique procure la forme la plus effective d'organisation politique et sociale. » Il dénonça ceux qui veulent que les Etats-Unis « se retirent dans leur coquille » et s'isolent du reste du monde : l'isolement est une source d'insécurité. De plus « une renonciation délibérée de notre part à toute participation dans les affaires internationales amènerait un triomphe beaucoup plus facile sur cette planète de l'anarchie, de la force brutale et de la guerre ».

Trois jours plus tard, le Secrétaire d'Etat adjoint Sayre reprenait le même thème dans une adresse radiodiffusée : « L'isolement politique et économique est le chemin direct vers la guerre. » Ceci n'était que le début d'une série ininterrompue de discours, d'adresses, de « causeries au coin du feu », tous dirigées dans le même sens, tous destinées à faire accepter à l'opinion américaine une politique d'intervention dans les affaires de l'Europe.

La crise de septembre 1938 eut une profonde répercussion aux Etats-Unis. Les isolationnistes tentèrent d'exploiter la tension en Europe pour dissuader l'opinion américaine de s'intéresser aux disputes européennes et aux problèmes européens. Mais cette fois, le peuple américain se passionnait et l'intervention du Président Roosevelt dans les débats fut hautement approuvée par la plus grande partie du pays. Cette intervention se manifesta ostensiblement par l'envoi de deux télégrammes le 26 et le 27 septembre ; le premier était adressé au Chancelier d'Allemagne et au Président de la République Tchécoslovaque. C'est un appel au maintien de la paix, qui rappelait les obligations du pacte Briand-Kellogg. Il se terminait en recommandant, au nom de 130 millions d'Américains, de ne pas rompre les négociations. Le télégramme

du 27 s'adressa au Chancelier Hitler seul. M. Roosevelt réitéra ses demandes en invoquant des arguments d'ordre purement moral et termina sur ces mots : « Le gouvernement des Etats-Unis n'est pas impliqué politiquement en Europe et n'assumera aucune obligation dans la conduite des présentes négociations. Cependant, de notre propre droit, nous reconnaissons nos responsabilités comme partie d'un monde de voisins. »

L'opinion américaine eut, aux accords de Berchtesgaden, une réaction différente de celle observée en Europe. Elle fut profondément irritée et n'hésita pas à parler d'une abdication et d'une trahison des démocraties européennes. L'état de l'opinion se reflète dans cette déclaration du Sénateur Pittmann, président de la Commission des Affaires étrangères au Sénat, le 23 décembre 1938 :

« 1^o Le peuple des Etats-Unis n'aime pas le gouvernement japonais ;

« 2^o Le peuple des Etats-Unis n'aime pas le gouvernement allemand ;

« 3^o Le peuple des Etats-Unis est selon moi contre toute forme de gouvernement dictatorial, communiste ou fasciste ;

« 4^o Le peuple des Etats-Unis a le droit et le pouvoir, en vertu des traités conclus avec nous, de mettre en vigueur les principes de moralité et de justice, et il le fera. Notre gouvernement n'a pas besoin de faire usage de la force militaire et il ne s'en servira pas, à moins de nécessité. »

La conférence panaméricaine de Lima, réunie en décembre 1938, est également un épisode de la lutte entre démocraties et dictatures. Les Etats-Unis voulurent relever le prestige très entamé des démocraties occidentales en Amérique du Sud et combattre le progrès de l'influence des pays totalitaires. Soutenus par le Brésil et les républiques centre-américaines, ils essayèrent de créer un lien plus solide entre Etats américains, en reprenant le projet d'un organe consultatif permanent et en préconisant une déclaration de solidarité américaine pour la défense des idées démocratiques. Mais les Etats-Unis se heurtèrent à l'opposition formelle de l'Argentine. Ce pays, tradition-

nellement tourné vers l'Europe, craignait l'établissement d'une direction politique du nouveau continent assumée par les Etats-Unis. La délégation argentine s'opposa à ce que l'on établisse des *specific commitments*, c'est-à-dire à ce qu'on précise à l'avance les sources possibles de danger qui exigeraient une action solidaire. L'on aboutit ainsi à un compromis, la déclaration des principes de solidarité de Lima qui proclama la communauté de principes spirituels de l'Amérique, et qui constituait un gage d'action à leur égard. La déclaration contient une affirmation de la solidarité continentale et vise les attaques venant de l'extérieur, mais aussi, à l'instigation des Etats-Unis, les propagandes subversives à l'intérieur des républiques. Pour réaliser une coopération plus étroite, les ministres des Affaires étrangères des diverses républiques tiendront des réunions sans caractère protocolaire sur l'initiative de l'un quelconque d'entre eux. A la fin de la Conférence, M. Cordell Hull exprima l'esprit de la politique de son pays : « Nos liens sont étroits avec tous ceux qui recherchent une amitié pacifique et respectent les principes de démocratie, de tolérance et d'égalité qui sont à la base de notre vie... On ne peut pas dire que nous essayions de nous isoler du monde extérieur et de nous enfermer dans notre hémisphère : une telle tentative serait futile. »

§ 3. — *Le printemps de 1939.*

Assuré ainsi d'une coopération certaine de la part de l'Amérique latine, soutenu d'un autre côté par une opinion de plus en plus énervée et passionnée, le Président des Etats-Unis allait donner, dès la fin de 1938, un ton encore plus accentué à sa politique. Cette politique allait se manifester dans les deux secteurs du monde les plus troublés, l'Extrême Orient et l'Europe.

Dès 1937, les Etats-Unis avaient pris la tête de l'action anti-japonaise exercée par les gouvernements qui avaient à se plaindre de la présence des troupes japonaises en Chine. A mesure que les opérations se développaient, la politique américaine à l'égard du Japon se raidissait de

plus en plus. Le 31 décembre 1938, le gouvernement de Washington fit parvenir à Tokio une note d'un style extrêmement énergique, exposant les motifs de l'action américaine (1). La note repoussait d'une façon catégorique la prétention japonaise à l'établissement d'un ordre nouveau en Extrême Orient et déclarait sans équivoque que les Etats-Unis considéraient le Japon comme lié par le traité des Neuf Puissances et le Pacte Briand-Kellogg ; les Etats-Unis déclaraient à nouveau ne pas reconnaître une « situation de fait » en Chine créée par la force ; enfin le gouvernement américain considérait que la Porte ouverte constituait le meilleur statut du commerce en Asie orientale et constatait que le développement de l'influence japonaise en Chine aboutirait à la fin de ce régime. De ces déclarations, comme l'écrit un juriconsulte américain, « il apparaît que les Chinois en défendant leurs propres droits nationaux défendent également les droits et les intérêts américains » (2). Si les soldats chinois défendaient ainsi les capitaux américains investis en Chine, les Etats-Unis prirent de leur côté des mesures pour venir en aide au général Tchang Kaï Chek. Le gouvernement donna d'abord une aide financière ; le 15 décembre 1938, il accordait au gouvernement chinois un prêt de 25 millions de dollars par l'intermédiaire d'une banque d'exportation. La deuxième forme d'assistance fut l'établissement d'un « embargo moral » sur les exportations au Japon de certaines catégories de matériel de guerre et notamment le matériel d'aviation. Cet embargo sans caractère légalement obligatoire et seulement recommandé officiellement fut cependant effectif, en raison de la tension des esprits. Pour les autres ventes au Japon, elles s'effectuaient, à la suite d'un avis présidentiel remontant au 6 juin 1938, au comptant, privant le Japon de la possibilité d'ouvertures de crédits.

L'acte le plus important de cette politique fut, le 26 juillet 1939, la notification soudaine et brutale de la dénon-

(1) 15 jours après, le gouvernement britannique envoyait une note analogue.

(2) *A. J. I. L.*, avril 1940, p. 207.

ciation du traité de commerce avec le Japon. Ce geste du gouvernement américain fut évidemment déterminé avant tout par des considérations politiques plus qu'économiques. L'approbation fut à peu près générale dans tout le territoire de l'Union. L'Administration fondait son geste sur le désir de protéger les intérêts américains en Chine. Le public y vit aussi un désir d'aider la Chine et de gêner le Japon. Cependant celui-ci ne changea pas, pour cela, sa politique, et au Congrès, dans l'opinion, se développa un mouvement croissant pour une aide à la Chine se manifestant par le boycott des produits japonais et un embargo sur les cargaisons destinées au Japon.

Cependant la situation européenne fournissait au gouvernement américain l'occasion d'une intervention de plus en plus constante, placée sous le signe de la démocratie et de la liberté. Le 4 janvier 1939, dans son message annuel au Congrès, M. Roosevelt préconisa l'abandon d'une politique de neutralité formaliste et absolue traitant les deux belligérants sur un pied de stricte égalité. Au contraire, les Etats-Unis doivent être prêts à combattre pour « les trois institutions indispensables aux Américains : la religion, la démocratie et la bonne foi internationale ». « Le simple fait, ajoute le Président, que nous refusons, à juste raison, d'intervenir par les armes pour empêcher des actes d'agression, ne signifie pas que nous devions agir comme s'il n'y avait pas d'agression du tout. Les mots peuvent être vains, mais la guerre n'est pas le seul moyen d'imposer le respect de l'opinion de l'humanité. Il y a beaucoup de méthodes en dehors de la guerre, plus efficaces que de simples paroles, pour faire comprendre aux gouvernements agresseurs les sentiments collectifs de nos peuples. Le moins que nous puissions faire, c'est d'éviter toute action ou toute abstention qui pourraient aider, encourager ou renforcer un agresseur. Nous avons appris, lorsque nous essayions de légiférer d'une façon délibérée sur la neutralité, que nos lois de neutralité peuvent agir inégalement et injustement. Elles peuvent même donner une véritable aide à l'agresseur et la dénier à sa victime. L'instinct de conservation devrait

nous avertir que nous ne devrions pas permettre que cet état de chose continue. »

Ces paroles contiennent l'exposé de toute la politique de M. Roosevelt. En aucun cas, les Etats-Unis ne doivent être entraînés dans un conflit armé, mais ils ne doivent pas hésiter à intervenir en usant de tout autre moyen, dans le cas où certains principes ou intérêts seraient menacés. Pour cela la politique du Président doit être libérée des entraves qu'une loi de neutralité rigide lui impose.

L'établissement du protectorat de Bohême et de Moravie en mars 1939 eut, aux Etats-Unis, un énorme retentissement. Une grande partie de l'opinion américaine réclama une action immédiate de la part de l'Angleterre et de la France. De nombreuses déclarations de personnalités officielles fixèrent l'attitude de l'Administration. La manifestation la plus riche de sens fut un message de M. Roosevelt au Führer et au Duce le 14 avril 1939. Ce message, adressé aux seuls dirigeants de l'Axe, constituait une nouvelle mise en demeure. Il allait même plus loin et constituait comme une condamnation anticipée établissant une longue liste d'Etats qui seraient menacés par la politique de l'Axe. Une telle attitude, en dehors de son caractère extraordinaire, faisait apparaître aussi la mission que les Etats-Unis s'attribuaient, qui était le contrôle de la paix dans le monde. Certains milieux allaient même plus loin. Ainsi M. H. L. Stimson (1), après avoir écrit : « Je suis toujours opposé à la doctrine prêchée de nombreux côtés que notre gouvernement et notre peuple doivent traiter les nations des deux côtés de cet immense conflit avec une parfaite impartialité », continue en insistant pour que les Etats-Unis se mettent aux côtés de la France et de l'Angleterre et que les flottes des trois puissances navales exercent une action commune.

La section 2 de la loi de 1937 (*Cash and Carry*) expirait le 1^{er} mai 1939. Le Congrès attendit le printemps 1939 pour discuter la question, si bien que la section 2 tomba

(1) *The basis of an affirmative foreign policy to day*, Internat. conciliation, mai 1939.

automatiquement. Cependant de nombreux projets étaient déposés pour remplacer le *Neutrality Act* dans son entier. C'est ainsi que le projet Pittmann et le projet Thomas prévoyaient une extension du *Cash and Carry*, de plus grands pouvoirs d'aménagements donnés au Président et même la possibilité d'une discrimination. Une lettre du 27 mai de M. Cordell Hull aux deux Présidents des Commissions des Affaires étrangères, affirma l'impossibilité pour les Etats-Unis de se dissocier des événements mondiaux et l'existence d'un accord général sur la nécessité d'assurer la sécurité du pays. Suivant lui, la législation sur la neutralité doit se conformer autant que possible aux concepts traditionnels. Les embargos complets ruinent la vie nationale et l'embargo sur les armes doit être désapprouvé, mais le Secrétaire d'Etat recommandait l'interdiction aux navires américains, des zones dangereuses. Enfin, il approuvait le système du *Cash and Carry*. Le 29 mai, un projet du Sénateur Bloom donnait effet aux propositions de M. Hull et contenait déjà la plupart des dispositions de la loi qui sera votée en novembre. « Il ne peut y avoir de doute, écrit le Professeur Jessup, que les propositions d'éliminer l'embargo sur l'exportation des armes et des munitions soient inspirées par l'argument que le maintien d'une telle disposition gênerait la France et la Grande-Bretagne (1). » La nouvelle loi de neutralité votée après le début de la guerre de 1939 allait confirmer ce point de vue.

SECTION IV. — LE « NEUTRALITY ACT » DE 1939.

Malgré les insistances du Président, le Congrès s'ajourna au début de l'été sans avoir passé une nouvelle législation. Si l'acte de 1937 restait ainsi encore en vigueur, on peut attribuer cette résistance du Congrès à son refus de partager les vues du Président sur la crise européenne et aussi à l'attachement du public pour l'embargo. Les questions

(1) *A. J. I. L.*, 1939, p. 555.

de politique intérieure jouèrent aussi un rôle, les adversaires du Président n'étant pas fâchés de gêner sa politique. L'ouverture des hostilités en Europe devait avoir raison facilement de ces divers facteurs. Le Président Roosevelt convoqua le Congrès en session spéciale pour le 21 septembre. Quand le Congrès se réunit, il délivra personnellement un message demandant que les débats soient consacrés uniquement à la révision de la loi de 1937 suivant les principes suggérés à la session précédente.

Entre temps, la loi de 1937 avait été mise en vigueur dès le début de la guerre en Europe. Après des débats assez longs, la « *joint resolution* pour préserver la neutralité et la paix des Etats-Unis et assurer la sécurité de ses citoyens et de ses intérêts » fut votée et approuvée par le Président le 4 novembre 1939.

La plupart des dispositions de cette loi reprenaient celles des lois antérieures, mais il y eut trois grandes innovations : le rejet de l'embargo sur les armes, la réglementation du commerce avec les belligérants, la création de zones interdites.

Le mode même de proclamation d'un état de guerre était modifié : la nouvelle loi exigeait non seulement que le président estime qu'un état de guerre existe, mais aussi qu'il estime que la mise en action des prohibitions et des restrictions prévues soit nécessaire pour assurer la sécurité ou préserver la paix des Etats-Unis. Cette double estimation n'était pas seulement de la compétence du Président, mais aussi de celle du Congrès : ceci était une grande nouveauté au point de vue constitutionnel, le Congrès pouvant forcer le Président, chargé par la constitution des relations extérieures, d'assumer une action qui pouvait affecter gravement les relations des Etats-Unis avec d'autres puissances.

Le point essentiel des débats avait été la *suppression de l'embargo sur les armes* qui formait le cœur des anciennes lois. L'opposition au rejet se plaça sur deux terrains : premièrement, l'embargo en lui-même était un instrument utile pour tenir les Etats-Unis en dehors de la guerre, deuxièmement, et surtout, l'abolition après l'ouverture

des hostilités constituait, en violant les devoirs des neutres, un premier pas sur le chemin de la guerre. La suppression fut cependant facilement votée. Était-ce un retour à la politique traditionnelle, sanctionnée par le droit international ? Était-ce plutôt un moyen d'action politique qui fournirait l'aide nécessaire à certaines puissances ? « La majorité du Congrès, reflétant sans aucun doute les vues de la majorité du peuple, conclut que les intérêts des Etats-Unis seraient mieux servis si dans la présente guerre en Europe, les belligérants (ce qui signifie la Grande-Bretagne et la France) étaient autorisés à acheter nos munitions sur la même base que nos autres exportations » (1). Ce fait fut clairement remarqué par des membres du Congrès. Cependant quelques-uns invoquèrent le retour à la tradition : c'était le prétexte de l'Administration que M. Roosevelt avait invoqué dans son message. Mais la réglementation du commerce avec les belligérants que la loi établissait était à une plus grande distance encore du droit international que celle des lois antérieures.

De toute façon, l'opinion ne se trompa pas sur le résultat et constata avec satisfaction que la nouvelle loi ne priverait pas la France et l'Angleterre des avantages que leur conférait leur puissance maritime. Elle était unanime dans la volonté de ne voir à aucun prix les Etats-Unis entraînés dans la guerre, mais ne voulait pas retirer l'aide qui pouvait être accordée aux démocraties. Elle n'était pas impartiale de sentiment et ne se souciait pas de la partialité de la loi. Aussi bien, le *Neutrality Act* de 1939, encore moins que ses prédécesseurs, n'était une loi de neutralité mais constituait bien plutôt une mesure pour tenir les Etats-Unis en dehors de la guerre. La question de l'impartialité à observer par le neutre n'était pas envisagée. Le problème de la levée de l'embargo au cours d'une guerre le montre bien. Le Congrès éluda complètement la question de savoir si c'était ou non une violation du droit international ; l'on insista bien plutôt sur la stérilité de la neutralité et sur la liberté de décisions du neutre.

(1) *Foreign Affairs*, janvier 1930, p. 166.

« Il n'y a pas de précédent, allait jusqu'à écrire M. C. Eagleton, pour montrer que le neutre a un devoir d'impartialité envers les belligérants ; c'est une affaire politique qui doit être discutée par les diplomates et décidée par le pouvoir suprême. Il n'est pas interdit de faire la guerre ; pourquoi serait-il interdit de prendre des mesures moins graves que la guerre (1) ? »

Le commerce avec les belligérants était réglementé par la section 2 de la loi. Une prohibition automatique était établie sur le transport de passagers ou de marchandises vers un pays belligérant par un navire américain. De nombreuses exceptions restreignirent en fait cette prohibition aux territoires européens des belligérants. La section 2 (c) réintroduisait la disposition de *Cash and Carry*. « Il y avait quelque chose dans le nom même, familier de la pratique quotidienne des ménagères, qui plaisait au peuple américain. » Cette clause était applicable à tous les articles, y compris le matériel de guerre. Il en résultait que l'exportation ou le transport de tout article à un belligérant désigné par le Président, était interdit jusqu'à ce que tout droit, titre et intérêt y afférents aient été transférés à un destinataire étranger.

Il faut noter que les prohibitions visées dans la section 2 s'appliquaient seulement aux Etats belligérants et ne visaient plus le transit par des neutres : le gouvernement abandonnait ainsi la doctrine du voyage continu.

La troisième innovation était la création de *zones de combat*. En cas de guerre étrangère, le Président pouvait discrétionnairement définir dans une proclamation, des aires de combat dans lesquelles aucun navire ou national américain ne pouvait passer quelle que soit sa destination. Les aires définies pouvaient être modifiées et étendues, suivant que le Président estimait que « la protection des citoyens des Etats-Unis » requérait son action (section 3). Il résultait ainsi des sections 2 et 3 de la loi que le commerce maritime des Etats-Unis pouvait disparaître complètement dans certaines régions de la planète. L'activité écono-

(1) *A. J. I. L.*, 1940, p. 103.

mique américaine était soumise à un contrôle intérieur encore plus rigide que dans les lois précédentes : les prohibitions s'étendaient au commerce, à la navigation, au mouvement des capitaux. Le retour au droit international était bien un argument de tribune.

Le statut de la neutralité américaine au début de la guerre de 1939, avait encore été complété par les travaux de la conférence de Panama. Celle-ci s'était tenue du 28 septembre au 3 octobre 1939, sur l'invitation du gouvernement de la république de Panama, dans le but d'éloigner la guerre des côtes américaines et d'établir une politique commune de neutralité pour tout l'hémisphère occidental.

Une série de déclarations communes fut signée à la clôture des travaux, le 3 octobre ; la plus importante de celles-ci est connue sous le nom de « Déclaration de Panama » et fut signée par les vingt et une républiques américaines.

La Déclaration de Panama contient la proclamation d'une vaste zone de mers adjacentes à l'hémisphère occidental dans laquelle il y avait interdiction de commettre des actes d'hostilité par une nation non américaine ; les eaux de cette mer seraient patrouillées.

La délimitation de la zone adjacente était accompagnée de l'affirmation de la neutralité des républiques américaines et de la négation que les intérêts des belligérants puissent prévaloir sur les droits des neutres en dehors des zones de combat. « La nature de la présente conflagration, en dépit de ses proportions déjà lamentables, ne justifierait aucune obstruction des communications interaméricaines qui, engendrées par d'importants intérêts, demandent une protection adéquate. Ce fait requiert la démarcation d'une zone de sécurité, incluant toutes les routes maritimes normales entre les nations américaines (1). »

La limite de la zone devait être fixée à « une distance raisonnable des côtes » et inclure les routes maritimes

(1) Cf. *A. J. I. L.*, 1940, p. 113.

interaméricaines : elle fut assez variable mais se tint en moyenne à 300 milles des côtes, s'étendant parfois jusqu'à 600 milles.

Une certaine inquiétude se fit jour aux Etats-Unis sur la question des patrouilles. Mais le Département d'Etat fit savoir que les patrouilles prévues avaient uniquement pour but de faciliter l'obtention d'informations les plus complètes possibles sur ce qui se passait dans la zone et que d'ailleurs les Etats-Unis n'avaient assumé aucune obligation.

Le Canada n'était pas compris dans la zone de sécurité : c'était une nation belligérante. Mais avant et après l'ouverture des hostilités, M. Roosevelt avait déclaré à plusieurs reprises que les Etats-Unis n'admettraient pas que l'indépendance ou l'intégrité territoriale du Canada soient menacées et que, dans un tel cas, les Etats-Unis agiraient comme s'il s'agissait d'un Etat de l'Amérique latine (1). L'on voyait ainsi les Etats-Unis garantir un belligérant.

On peut noter, en conclusion de tout ceci, qu'à l'occasion du conflit entre la Finlande et la Russie Soviétique aucun « état de guerre » ne fut estimé exister et que la loi de 1939 ne fut pas appliquée : c'était donc la même politique qu'à l'égard du Japon. Le 2 décembre 1939, le Président Roosevelt publia une déclaration où il apparaissait que l'U. R. S. S. était évidemment coupable d'agression et de bombardements inhumains. En conséquence, les exportateurs d'avions et de matériels d'aviation étaient invités à appliquer un « embargo moral » sur les exportations qui étaient destinées à ce pays.

Que le *Neutrality Act* de 1939 ait été appliqué seulement à la guerre menée en Europe occidentale, cela montre encore une fois que son caractère principal n'était pas d'être une loi de neutralité, mais d'être plutôt un instrument destiné à maintenir les Etats-Unis en dehors de la guerre. En aucun cas, les Etats-Unis ne se considéraient comme neutres, c'est-à-dire comme un spectateur impar-

(1) Cf. *Foreign Affairs*, janvier 1940, p. 194.

tial et désintéressé, mais, suivant les cas, ils assumaient une attitude différente, plus ou moins active, et, s'il le fallait, pour ne pas être entraînés à participer directement aux hostilités, ils imposaient à leurs relations extérieures des limitations étendues, mais seulement dans ce cas.

CONCLUSION

Au moment où éclatait la guerre de 1939, la neutralité classique, telle qu'elle avait été établie au cours du XIX^e siècle, ne constituait guère plus que l'une des traces laissées dans les rapports entre nations, par les anciennes institutions du droit des gens. La neutralité, avec son cortège de droits et de devoirs à la charge des neutres et des belligérants, avait vu, au cours des vingt-cinq années qui séparèrent les deux guerres mondiales, ses possibilités d'application se restreindre de plus en plus, pour finir par disparaître à peu près complètement.

Nous l'avons vu, dans ces vingt-cinq dernières années, la neutralité a connu des attaques répétées dans ce qu'elle avait de plus fondamental et d'essentiel. Ces attaques se sont développées en raison d'une transformation de la communauté mondiale et d'un changement de sentiment envers l'institution de la guerre. Il est devenu banal de constater que le monde, au cours des dernières décades, s'est « rétréci » d'une manière considérable. Les inventions dans le domaine des communications humaines et des moyens de transport de la pensée ont accru, dans une proportion inconnue jusqu'alors, l'interdépendance matérielle et spirituelle des Etats. La marche de l'histoire s'est accélérée et les peuples ont senti, plus ou moins clairement, que les problèmes qui agitaient une portion, même éloignée de la planète, les intéressaient eux aussi, dans une mesure qui pouvait être considérable. L'essai manqué de la Société des Nations, qui aurait dû avoir pour résultat une organisation de la vie internationale sur une base superétatique, contribua néanmoins à la prise de conscience par les nations de cette solidarité entre Etats et contribua ainsi, dans une très large mesure, à saper l'édifice de la neutralité (1).

(1) Les pactes de la S. D. N. et de Paris ont établi des normes avec lesquelles la neutralité était incompatible.

C'est ainsi que dès la fin de la guerre de 1914, le principe général d'où découle le droit de la neutralité : les circonstances dans lesquelles une guerre est engagée entre deux Etats ne concerne pas les autres membres de la Société des Etats, ce principe a été attaqué comme non valable dans les conditions actuelles du monde, et malfaisant. Il avait été combattu autrefois par les théoriciens de la guerre juste, il fut combattu, au temps de la S. D. N., par l'idée d'une mise hors la loi conventionnelle de la guerre. Cette idée connut un début de réalisation dans les années d'après-guerre, avec l'acceptation générale de ne pas recourir à la guerre et de procéder à des consultations réciproques en cas de conflit armé. Ces nouvelles règles avaient ainsi pour but de combattre l'affaiblissement du respect dû au droit, affaiblissement qui se marquait en même temps que grandissait la puissance de l'Etat. Mais le nouveau système tomba avec toute l'organisation de la Société des Nations ; il fut même le premier à tomber car la violation des règles qu'il établissait n'affectait pas matériellement la vie des peuples, mais seulement un certain sentiment moral.

Les guerres qui se sont succédé depuis une dizaine d'années et qui coïncident avec le recul de la S. D. N. ont permis de voir se dessiner peu à peu un abandon de plus en plus complet des anciennes pratiques et surtout de l'ancienne mentalité que supposait la neutralité. La guerre d'Espagne précipita le mouvement et depuis cette époque la tension permanente des esprits et la multitude des crises qui éclatèrent ne devaient pas permettre le retour aux pratiques séculaires du droit des gens. Bien plutôt et d'une façon inconnue jusqu'alors, les peuples se lient et s'opposent en raison des affinités internes de leur conception du monde et de la solidarité plus ou moins étendue de leurs intérêts (1). Dans ces conditions, l'ordre national et l'ordre international se superposent et se mélangent, si bien que l'on s'unit, au dehors comme au dedans, avec ceux

(1) Cf. Pacte italo-allemand du 22 mai 1939, dit « Pacte d'Acier », § 3 du préambule.

qu'animent les mêmes idées et les mêmes formules. La guerre qui éclata en automne 1939 n'est que la dernière étape d'une révolution dont les premiers symptômes apparurent bien plus tôt. Si au début des hostilités, certains Etats crurent pouvoir se maintenir dans une attitude de stricte neutralité (1), d'autres — et en premier lieu l'Italie — n'hésitèrent pas à proclamer leur sympathie et à promettre leur appui. Au fur et à mesure que la guerre devait se développer, l'on allait voir la place que conservait encore la neutralité diminuer et au contraire celle de la non-belligérance grandir de plus en plus. L'Etat non belligérant affirme sa solidarité avec l'un des partis en lutte et lui accorde toutes les facilités et toute l'aide qui est en son pouvoir, sauf le concours de ses forces armées ; il accorde l'utilisation de son territoire ou de ses bases maritimes, il met ses navires ou même toute son économie à la disposition du belligérant. La politique des Etats-Unis de 1939 à décembre 1941 est particulièrement significative. Semblant résolu en automne 1939 à se tenir en dehors de la guerre, ils ont été amenés par le cours des événements à intervenir d'une manière constante et toujours plus directement, dans le conflit, jusqu'à ce que M. Roosevelt paraisse, avant même d'avoir fait entrer son pays dans la guerre, comme le chef de la coalition conduite auparavant par l'Angleterre. C'est ainsi qu'un pays qui eut pendant de nombreuses années la volonté de se tenir dans l'isolement le plus complet, modifia complètement sa politique, le jour où l'occasion naquit pour lui d'utiliser ses grandes ressources industrielles et financières pour se charger du fardeau qui s'était avéré trop lourd pour la Grande-Bretagne.

Le cas des Etats-Unis est celui de la presque totalité des nations du globe, celles qui ont renoncé à maintenir leur neutralité ou celles qui ont refusé, dès l'abord, de se cantonner dans une attitude négative. La guerre actuelle est douée essentiellement d'un caractère révolutionnaire. C'est une guerre civile à l'intérieur de la Société accumé-

(1) Ainsi les pays du Nord et la Suisse.

nique des Etats, d'où doit sortir finalement l'organisation nouvelle du monde. Il est clair, dès lors, que les principes sur lesquels la neutralité avait été fondée, ne sont plus valables, et que, de gré ou de force, chaque Etat doit finalement prendre parti dans la lutte.

Que pourra être la place de la neutralité dans un monde futur où l'organisation aura remplacé l'anarchie ? Voici ce qu'a écrit un juriste américain : « L'on a suggéré que la neutralité était un élément essentiel du droit international, un droit qui, nous dit-on, est fondé sur une coordination d'égaux, non la subordination des parties au tout. Mais l'idée de droit n'implique-t-elle pas la subordination des parties au tout, des membres à la communauté ? *Ubi jus, ibi societas est* (1). »

(1) Quincy Wright, *The Present Status of Neutrality*, A. J. I. L., 1940, p. 396.

Vu : le Président de la thèse,
G. SCELLE.

Vu : Le Doyen,
G. RIPERT.

Vu ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. GIDEL.

BIBLIOGRAPHIE

- ABRÉVIATIONS : A. J. I. L., *American Journal of International Law*.
R. C. A. D. I., *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye*.
R. D. I., *Revue de Droit international*.
R. D. I. L. C., *Revue de Droit international et de Législation comparée*.
R. G. D. I. P., *Revue générale de Droit international public*.

Principaux ouvrages.

- B. D'ASTORG, *La neutralité et son réveil dans la crise de la S. D. N.* Thèse Paris, 1938.
BARANDON, *Le système juridique de la S. D. N. pour la prévention de la guerre*, Paris, 1933.
BOTTIÉ, *L'évolution du régime de la neutralité*, Thèse Aix, 1938.
BOYE, *Les règles de la neutralité*, R. C. A. D. I., 1938.
CHAUMONT, *La conception américaine de la neutralité*. Thèse Paris, 1936.
G. COHN, *La neutralité et la S. D. N. dans Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, Copenhague, 1924.
FAUCHILLE, *Traité de Droit international*, t. II.
F. W. GARNER, *International Law and the World War*, New-York, 1920.
R. KLEEN, *Lois et usages de la neutralité*, Paris, 1898.
P. DE LANUX, *La neutralité américaine en 1936*, Paris, 1936.
LE JEMTEL, *L'assistance hostile*. Thèse Paris, 1937.
A. MAX, *La politique extérieure des Etats-Unis jusqu'à la conférence de Lima*, Paris, 1939.
MESTRE, LE FUR, SCELLE. *Les sanctions internationales*, Paris, 1936.
MOREL, *La neutralité suisse et la S. D. N.*, Thèse Lausanne, 1931.
N. POLITIS, *La neutralité et la paix*, Paris, 1934.
— *Les nouvelles tendances du Droit international*, Paris, 1927.
RAY, *Commentaire du pacte de la Société des Nations*. Paris, 1930.
G. SCELLE, *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, Paris, 1932.
— *Règles générales du droit de la paix*. R. C. A. D. I., 1933.
J. B. WHITTON, *La neutralité et la S. D. N.*, R. C. A. D. I., 1927.

Principaux articles de revues.

- BELIN, *La portée de la neutralité américaine*, R. G. D. I. P., 1936.
— *L'article 16 et le conflit italo-éthiopien*, R. D. I., 1936.
BORCHARD, *The arms embargo and neutrality*, A. J. I. L., 1933.
— *Neutrality and unneutrality*, A. J. I. L., 1938.

- P. MARSHALL BROWN, *Malevolent neutrality*, A. J. I. L., 1936.
- G. COHN, *La néo-neutralité*, R. D. I. L. C., 1938.
- F. DEAK, *The pitfalls of new American neutrality*, International Conciliation, mai 1938.
- *The United States neutrality Acts*, International Conciliation, mars, 1940.
- A. W. DULLES, *Cash and Carry neutrality*, Foreign Affairs, janvier 1940.
- EAGLETON, *La législation sur la neutralité aux Etats-Unis*, R. D. I. L. C., 1930.
- CH. G. FENWICK, *Interamerican Conference for maintenance of peace*, A. J. I. L., 1937.
- *The Monroe doctrine and the declaration of Lima*, A. J. I. L., 1939.
- F. W. GARNER, *The United States neutrality Act of 1937*, A. J. I. L., 1937.
- HERZ, *Le conflit sino-japonais devant la S. D. N.*, R. D. I. L. C., 1938.
- HUBBARD, *La politique britannique en Extrême Orient*, Politique étrangère, 1938.
- Manley O. HUDSON, *The Chaco arms embargo*, International Conciliation, mai 1930.
- CORDELL HULL, *The spirit of International Law*, International Conciliation, septembre 1938.
- Ph. C. JESSUP, *The reconsideration of neutrality legislation in 1939*, A. J. I. L., 1939.
- A. DE LA PRADELLE, *La Belgique et la neutralité*, R. D. I., 1930.
- A. MAX, *Les Etats-Unis et le conflit sino-japonais*, Politique étrangère, 1938.
- MONCHARVILLE, *Le conflit sino-japonais*, R. G. D. I. P., 1932.
- G. S. MONTGOMERY, *If war comes, what will American policy be*, International Conciliation, mai 1938.
- PADELFORD, *Non intervention agreement and the Spanish civil war.*, A. J. I. L., 1937.
- POLLIERI, *Quelques aspects juridiques de la non-intervention en Espagne*, R. D. I. L. C., 1937.
- B. DE QUIRIELLE, *La neutralité des Etats nordiques*, Politique étrangère, 1938.
- Ch. ROUSSEAU, *L'application des sanctions à l'Italie*, R. D. I. L. C., 1936.
- *Le conflit italo-éthiopien*, R. G. D. I. P., 1937-1938.
- *La non-intervention en Espagne*, R. D. I. L. C., 1938.
- G. SCELLE, *La guerre civile espagnole et le droit des gens*, R. G. D. I. P., 1938-1939.
- SCHINDLER, *La neutralité suisse de 1920 à 1938*, R. D. I. L. C., 1938.
- TENEKIDES, *La neutralité et son état d'évolution actuelle*, R. D. I. L. C., 1930.
- YEPES, *La conférence panaméricaine de Buenos-Ayres*, R. D. I. L. C., 1937.
- *La conception américaine de la paix*, R. G. D. I. P., 1937.
- *La conférence de Lima*, R. G. D. I. P., 1939.

Textes originaux dans LE FUR et CHKLAVER, *Textes de droit international*, Paris, 1934 :

Revue de droit international.

American Journal of International Law.

International Conciliation.

Bulletin quotidien de la presse étrangère.

Journal officiel de la Société des Nations.

Revue politique et parlementaire.

Le Temps.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	I
-------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

La neutralité et l'organisation internationale.

CHAPITRE PREMIER. — <i>La Neutralité classique</i>	5
Section 1. — Les droits et les devoirs des neutres.....	5
— 2. — Le droit de la neutralité et le droit de la guerre.....	9
CHAPITRE II. — <i>La guerre de 1914-1918 et la neutralité</i>	15
Section 1. — La neutralité et la guerre économique.....	15
— 2. — La neutralité et la guerre idéologique.....	19
CHAPITRE III. — <i>La sécurité collective et la Société des Nations</i> ..	23
Section 1. — Les caractères généraux du pacte de la S. D. N.	25
— 2. — Les cas de guerre licite.....	30
— 3. — Les cas de guerre illicite et les sanctions...	35
CHAPITRE IV. — <i>Les résistances au système des sanctions</i>	40
Section 1. — La Suisse, les Etats-Unis et le Pacte.....	40
— 2. — Le déclin des sanctions.....	46
CHAPITRE V. — <i>Le recul de la Société des Nations</i>	57
Section 1. — La guerre sino-japonaise de 1931.....	58
— 2. — Le conflit du Chaco.....	62
— 3. — Le conflit italo-éthiopien.....	66
CHAPITRE VI. — <i>Les lois américaines de neutralité</i>	72
CHAPITRE VII. — <i>Les proclamations de neutralité</i>	80
Section 1. — La neutralité suisse de 1935 à 1938.....	80
— 2. — La Belgique et les pays scandinaves.....	84

DEUXIÈME PARTIE

De la neutralité à la non-belligérance.

CHAPITRE PREMIER. — <i>La non-belligérance et la guerre d'Espagne</i>	89
Section 1. — La nouvelle solidarité.....	89
— 2. — La guerre d'Espagne.....	96
— 3. — Le conflit sino-japonais.....	111

CHAPITRE II. — <i>Le renversement de la politique américaine</i>	119
<i>Section 1.</i> — De la loi de 1936 à la loi de 1937.....	119
— 2. — La politique américaine et la guerre de Chine.....	131
— 3. — La politique américaine jusqu'à la guerre de 1939.....	137
— 4. — Le <i>Neutrality Act</i> de 1939.....	147
CONCLUSION	154
BIBLIOGRAPHIE	159

